



# AFRICAN MEDIA BAROMETER

The first home-grown analysis of the  
media landscape in Africa



## BENIN 2018

English

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG



# **AFRICAN MEDIA BAROMETER**

The first home-grown analysis of the  
media landscape in Africa

## **BENIN 2018**

English Version

**Published by:**

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
*fesmedia* Africa  
Windhoek, Namibia  
Tel: +264 61 417523  
E-mail: [info@fesmedia.org](mailto:info@fesmedia.org)  
[www.fesmedia-africa.org](http://www.fesmedia-africa.org)

© This work is licensed under the Creative Commons' Attribution-NonCommercial – ShareAlike 2.5 Licence.

ISBN: 978-99945-77-70-5

**The sale or commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) and Media Institute of Southern Africa (MISA) is prohibited without the written consent of the FES and MISA.**

The findings, interpretations and conclusions expressed in this report do not reflect the views of *fesmedia* Africa of the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) or the Media Institute of Southern Africa (MISA). FES and MISA do not guarantee the accuracy of the data included in this work.

# CONTENTS

SUMMARY	5
SECTOR 1 Freedom of expression, including freedom of the media, is effectively protected and promoted	9
SECTOR 2 The media landscape, including new media, is characterised by diversity, independence and sustainability	20
SECTOR 3 Broadcasting regulation is transparent and independent; the State broadcaster is transformed into a truly public broadcaster	31
SECTOR 4 The media practise high levels of professional standards	38
THE WAY FORWARD	47

# The African Media Barometer

The African Media Barometer (AMB) is an in-depth and comprehensive description and measurement system for national media environments on the African continent. Unlike other press surveys or media indices the AMB is a self-assessment exercise based on home-grown criteria derived from African Protocols and Declarations such as the Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa (2002) by the African Commission for Human and Peoples' Rights. The instrument was jointly developed by *fesmedia* Africa, the media project of the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Africa, and the Media Institute of Southern Africa (MISA) in 2004.

The AMB is an analytical exercise to measure the media situation in a given country which at the same time serves as a practical lobbying tool for media reform. Its results are presented to the public of the respective country to push for an improvement of the media situation using the AU-Declaration and other African standards as benchmarks. The recommendations of the AMB reports are then integrated into the work of the 19 country offices of the FES in sub-Saharan Africa and into the advocacy efforts of other local media organisations such as MISA.

## Methodology and Scoring System

Every three to four years a panel of 10-12 experts, consisting of at least five media practitioners and five representatives from civil society, meets to assess the media situation in their own country. For 1½ days they discuss the national media environment according to 39 predetermined indicators. The discussion and scoring is moderated by an independent consultant who also edits the AMB report.

After the discussion of one indicator, panel members allocate their individual scores to that respective indicator in an anonymous vote according to the following scale:

- 1 Country does not meet indicator
- 2 Country meets only a few aspects of indicator
- 3 Country meets some aspects of indicator
- 4 Country meets most aspects of indicator
- 5 Country meets all aspects of the indicator

In 2009 and again in 2013 some indicators were replaced to align with changes in the media landscape. Consequently, in some instances, the comparison of indicators of previous reports is not applicable (n/a), as the indicator is new or has been amended considerably.

The sum of all individual indicator scores is divided by the number of panel members to determine the average score for each indicator. These average indicator scores are added up to form average sector scores.

### **Outcome**

The final, qualitative report summarises the general content of the discussion and provides the average score for each indicator. Panellists are not quoted by name in the report, in order to protect them from possible repercussions. The reports can be used as a tool for possible political discussion on media reform.

In countries where English is not the official language, the report is published in a bilingual edition.

In facilitating the AMB, the FES (and MISA, in SADC countries), only serves as a convener of the panel and as guarantor of the methodology. The content of the discussion and the report is owned by the panel of local experts and does not represent or reflect the view of FES or MISA.

By the end of 2018 the AMB had been held in 31 African countries, in some of them for the fifth time already.

**Luckson Chipare**  
**Regional Director**  
**Media Institute of Southern**  
**Africa (MISA)**  
**Windhoek, Namibia**

**Sara-Nathalie Brombart**  
**Director**  
***fesmedia Africa***  
**Friedrich-Ebert-Stiftung**  
**Windhoek, Namibia**



*See above 31 AMB Countries (2005-2018)*

# African Media Barometer

## Benin 2018

### Summary

In Benin, the constitution guarantees freedom of expression and freedom of the press. Certain laws, including the legislation which established the High Authority for Broadcasting and Communication (HAAC in French), protect these freedoms. However, the reintroduction of the offence of insult to the head of state into the Penal Code (which had previously been abolished) clearly undermines the protection of freedom of expression and freedom of the press.

After the controversial adoption of the Intelligence Act, citizens of Benin live with the fear of having their communications wire-tapped by authorities. This is increasingly perceived as a lack of tolerance towards freedom of expression. Currently, there has been no reported case with sufficient evidence of citizens being wire-tapped: however, the rumour is persistent in the country. To work around this threat, citizens are using secure messaging applications such as Signal and WhatsApp.

Moreover, government officials are also concerned that their communications may be intercepted and they increasingly prefer to speak of certain subjects face to face, at home and in their private circles. In this environment of suspicion, journalists often receive threats over the phone after publishing or distributing information that criticises the government.

Benin has ratified all international and regional instruments, including those relating to freedom of expression, however, implementation seems to be lacking. For example, before the adoption of the Information Code in 2015, all one needed to create a newspaper or magazine was a declaration to the Ministry of the Interior, which was followed by the delivery of a receipt. Today, the law governing this process is stricter. Any individual or entity wanting to set up a media house is now required to first create a Limited Liability Company (LLC) or a company; it is the responsibility of the HAAC to issue an acknowledgement. The HAAC is also the entity that authorises the creation of websites offering broadcasting and written media communication services. However, creating and hosting blogs is not subject to any prior authorisation.

According to the law, journalists in Benin cannot be forced to disclose their sources of information. Media and civil society organisations (CSOs) continue to advocate for a genuine law on access to information. Nevertheless, law no. 2015-07 of 20 March 2015 relating to the Information and Communication Code in the Republic of Benin provides, in Chapter V, provisions on access to public sources of information.



No news site or other online media has yet been blocked by the government. Nonetheless, requiring promoters of news sites to register with HAAC suggests that public authorities (who do not have the technical capacity to block sites hosted outside the country) know that they will have no trouble blocking sites hosted within the country through the long-established operator Benin Telecom.

When the press and freedom of expression are attacked, one often sees civil society mobilise to stand by the media. However, these efforts are considered scattered, uncoordinated and largely ineffective.

Radio remains the main source of information for remote and illiterate populations, while the Broadcasting Bureau of Benin (ORTB in French) covers about 80% of the national territory. For some time now, *La Nation*, the public service newspaper, seems to have lost its editorial independence and increasingly contains headlines and content which are only favourable to state authorities.

It is legal to own a television (TV) station, a radio station and a newspaper outlet simultaneously. However, newspapers are required to reveal the names of their owners and shareholders. A state subsidy to the private press is available to all legally-registered media outlets, but due to its controversial management (amongst other things), the ten years when this financial boon had been granted has not fostered the emergence of real press companies. In addition, the government has not granted this aid since 2015 when it amounted to 350 million CFA francs (FCFA) (600,000 USD) a year.

Subsidies for public media, which are an exception in media funding, have dwindled. Yet, relevant proposals had been made during the last general assembly of the press for public service bodies to have real budgets financed by taxes levied for their benefit.

In reports and news programmes, it has been noted that voices of men continue to be dominant in terms of media presence. The media strives to produce content that meets the expectations of most ethnic groups and different interests, however, coverage of political news and social events are predominant.

Investigative journalism is still lacking in Benin. Private media, especially in the written media, have a small number of journalists. In the race to cover news events, it is difficult for journalists to have the time to conduct proper investigations.

To this must be added the inability of the media to fund real investigative projects. Resources for in-depth and sustained reporting are also lacking. However, efforts are being made to promote the use of Information and Communication Technology (ICT), with the authorities creating community multimedia centres offering citizens training and access to ICTs.

The media outlets most critical of the state do not receive any advertisement contracts from ministries and parastatals (the latter preferring the so-called

friendly media). A few news organisations, including *La Nation*, *Le Matin Libre* and *Le Matinal*, receive the lion's share of advertisements.

The last radio spectrum frequencies were allocated in 2013 and this relates to all categories of radio broadcasters.

The organic law governing the HAAC states that it is composed of nine appointed members: three appointed by the president of the republic, three appointed by the Bureau of the National Assembly and three appointed by media professionals. The president of the republic and the Bureau of the National Assembly each appoint a communicator, a lawyer and a person from civil society.

Broadcasting and communication professionals appoint two professional journalists; one from broadcasting media, one from print media and in addition a communication technician. The president of the HAAC is appointed from among these nine members.

The president of the HAAC is appointed by the president of the republic through a decree issued during a Council of Ministers, after consulting with the president of the National Assembly. This creates the risk of the president of the HAAC being subordinate to the head of state or the regime in place, which was noted to be the case with some of the previous presidents of the HAAC. The process for the awarding of licences and frequencies by the HAAC continues to be a problem because it is considered highly politicised.

The ORTB, whose board of directors is not independent, is subject to strong political influence from the government in place. However, the national radio has a certain level of independence.

In Benin, journalists frequently mix facts and opinions and do not guarantee the balance of analyses. They openly take part in national political debates and reflect their prejudices in their press articles.

The Code of Ethics, which will be revised in 2019, remains the only framework document defining the duties, responsibilities and standards of journalism in Benin. The Media Ethics Observatory (ODEM in French) was created in 1999 and is in charge of enforcing the code.

A Beninese journalist receives at least a monthly salary of 77,000 FCFA (154 USD). A collective agreement renegotiated by journalists' unions in 2017 set this minimum wage. However, some private journalists who are at the bottom of the salary scale earn only 40,000 FCFA (80 USD) per month. Media outlets with more resources may possibly pay more. Within public media, journalists enjoy better working conditions and benefits, such as health insurance schemes.

Benin has two main media associations, one for employees and the other for employers. These two associations are the Union of Media Professionals of Benin and the National Council of Print and Broadcast Media Employers. They are the official voices of the media as umbrella associations.

Corruption plagues the media environment with the so-called '*final communiqué*' practice, where the organiser of an event gives money to a journalist at the end of a coverage.

Self-censorship is a common practice among journalists and results from different forms of pressure that they are subject to, including pressure from their supervisors and their employers.

There are many training opportunities for journalists in Benin. The country has, among others, the National School of Information and Communication Sciences and Techniques at the University of Abomey-Calavi, as well as a growing number of private training institutions all granted authorisation to open during the last decade.

In general, women – who are few in positions of responsibility in the media – are more interested in social, cultural, health and gender issues: whereas men are generally responsible for political, economic and sporting events coverage.

# SECTOR 1:

Freedom of expression,  
including freedom of the  
media, is effectively protected  
and promoted

## 1.1 Freedom of expression, including freedom of the media, is guaranteed in the constitution and supported by other pieces of legislation

The constitution of Benin states the following:

The freedom of the press shall be recognized and guaranteed by the State. It is protected by the High Authority for Broadcasting and Communication (HAAC) under the conditions set forth by an organic law. [Article 24]

Article 25 also grants citizens the freedom to assemble and to demonstrate.

These guarantees are asserted in the law creating the HAAC (Articles 1 and 2), the Information and Communication Code (Article 6), as well as the Digital Code.

The purpose of the Information and Communication Code is: to define the rules governing free expression related to information and communication activities and the exercise of such activities in the Republic of Benin; to organise the freedoms of information and communication as guaranteed by the constitution, the African Charter on Human and Peoples' Rights and the organic law relating to the HAAC and to set the rules governing the conditions for creating press and communication entities. It states in Article 6:

The freedom to speak and to write, to print and to publish, to read and to receive information, ideas, thoughts and opinions of one's choice is guaranteed in the Republic of Benin.

Setting up, operating and using communication infrastructures and services, broadcasting and receiving audio-visual programmes are free.

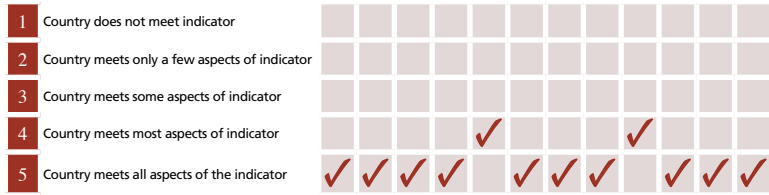
Creating a press company in order to exercise these freedoms is also free. But the Information Code promulgated in 2015 has introduced more stringent provisions that require would-be developers to create a LLC or a company first. The HAAC delivers the authorisation documents.

However, these freedoms are exercised while complying with the law, the duty of truth, professionalism, ethics and pluralism of currents of thought and opinion.

The new amendments to the Penal Code clearly undermine these guarantees, panellists stated. In the new Penal Code (which has not yet been promulgated) the offence of contempt, which was applied for magistrates, has been extended to all public authorities. A panellist insisted on the fact that there is a fear that 'for a yes or a no, or a reckless gesture, a citizen is subject to contempt'.

## Scores:

### Individual scores:



**Average score:** 4.5 (2007 = 3.3; 2009 = 3.6; 2011 = 3.6; 2014 = 4.4)

## 1.2 The right to freedom of expression is practised and citizens, including journalists, are asserting their rights without fear

In March 2018, the prefect of Littoral<sup>1</sup> issued an order restricting the freedom of demonstration. The prefectural order established that: ‘Declarations of marches or public demonstrations with the aim of protesting, such as sit-ins or rallies, that are submitted to the Cotonou city hall or to the prefecture of Cotonou, are only admissible if the registration documents of the organisations making the declaration are attached to the said declaration.’ This order, strongly criticised by legal experts and civil society, was repealed by the Constitutional Court as being anti-constitutional through decision number Dcc 18-117 of 22 May 2018. Nevertheless, the new Penal Code, which was adopted in parliament at the beginning of June 2018 and which has not yet been promulgated, provides for restrictive provisions on freedom of demonstration.

Citizens suspect that their telephones are wire-tapped and their conversations monitored. Thought leaders, notably journalists and politicians feel particularly vulnerable. This is difficult to verify, but has nevertheless created an atmosphere of fear. Even officials of the government are afraid to use their phones to discuss sensitive matters. ‘Some only speak face-to-face and at home,’ said a panel member, describing his personal experience. ‘Everyone is now using secure messaging applications such as Signal and WhatsApp, fearing that their phone calls might be intercepted.’

According to the panellists, the authorities, including the security forces, use many tactics to silence the population. Journalists say it is common for them to receive verbal threats on the phone after they have published or broadcast information that is critical of the government.

Journalists on the panel noted that it has become increasingly difficult to invite public figures to their radio and TV programmes, as the level of fear has worsened

<sup>1</sup> A department in the South of Benin. Benin is divided into 12 departments and subdivided into 77 communes.

in recent years. ‘The fear of retaliation is rampant.’ In general, citizens are less likely to speak freely for fear of reprisals.

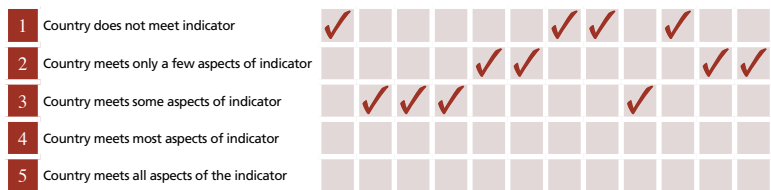
Taxes seem to have become a repressive tool against discordant voices. According to a panellist, ‘Every time you speak against the government, a tax recovery operation follows almost the next day.’ This fear of a potential tax recovery and the fear of reprisal have, to some extent, undermined the ability of some organisations and individuals to exercise civic oversight of public action.

Certain provisions of the Penal Code (which has been voted on but is not yet in force) widen the scope of actions which may be deemed as an offence of affront. This could prevent citizens from expressing themselves freely. State authorities may also use the powers conferred on them by the Intelligence law to target citizens without any due process. This law empowers the state to intercept the phone calls of any citizen for the purpose of investigating national security matters. In this environment, it is difficult to imagine that citizens and journalists enjoy their right to freedom of expression without fear.

Some panel members felt that the level of fear, as described, was exaggerated. They pointed out that social media gives people more ways to express themselves and that taxes cannot be used against law-abiding citizens and organisations, especially those that are not in arrears with the tax authorities.

**Scores:**

**Individual scores:**



**Average score:** 2.0 (2007 = 2.0; 2009 = 2.2; 2011 = 2.4; 2014 = 1.7)

**1.3 There are no laws or parts of laws restricting freedom of expression such as excessive official secret, libel acts, legal requirements that restrict the entry into the journalistic profession or laws that unreasonably interfere with the functions of media**

The Information and Communication Code and the law establishing the HAAC contain restrictions on the practise of freedom of expression. Both laws state that freedom of expression may be denied if, among other things, it threatens public order and national security.

However, the panel considered that these clauses were not well-defined and could therefore be misinterpreted and abusively applied by state authorities. While the law seems to guarantee freedom of expression, it simultaneously introduces controls that restrict the enjoyment of this freedom.

The Digital Code criminalises several offences related to the exercise of freedom of expression, which could affect citizens’ ability to express themselves freely. Articles 547 to 560 punish a wide range of offences related to ‘abusive content and online press offenses’ with imprisonment and fines.

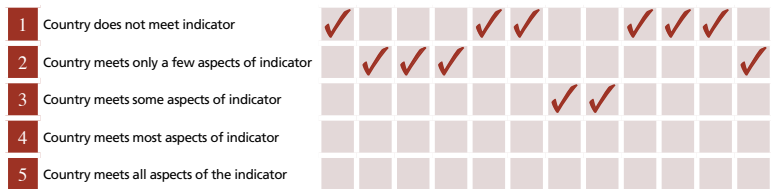
Article 558 states:

A person who commits a press offense, including defamation, public insult, apologia of crime, through a public electronic communication means, shall be punished with the same penalties as those provided for by law no. 2015-07 of March 20, 2015 on the Information and Communication Code, whatever the medium used.

Panel members agreed that certain restrictions on freedom of expression could serve a legitimate purpose. Panellists stated that all countries have such restrictions, but noted that those in Benin were excessive. A member of the panel posited that at least two-thirds of the legal provisions on information and communication were restrictive in nature.

**Scores:**

**Individual scores:**



**Average score:** 1.7 (2007 = 1.4; 2009 = 1.5; 2011 = 2.5; 2014 = 3.4)

## 1.4 The government makes every effort to honour regional and international instruments on freedom of expression and freedom of the media

Benin has ratified all international and regional instruments, including those relating to freedom of expression. These instruments become part of the national laws once they are duly ratified, in accordance with the constitution. In case there is a conflict with national laws, the ratified international instruments take precedence.<sup>2</sup>

2 Article 147 – Constitution of the Republic of Benin.







Agents can disclose and provide evidence of all unlawful conduct in the public administration. Except in the case of slander, they do not incur any administrative penalty or disciplinary measure. [Article 73]

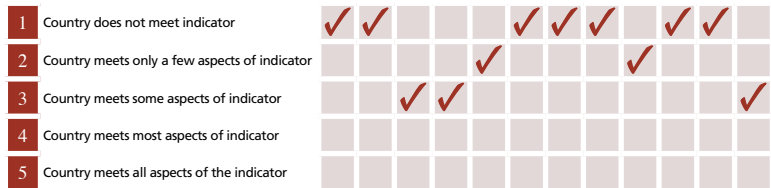
Other articles set conditions, procedures and restrictions on access to public information, as well as remedies.

Even though the Information and Communication Code contains provisions on freedom of information, media and CSOs continue to advocate for a separate freedom of information law. They claim that a new law will better serve the interests of citizens than the current provisions.

Even so, the current provisions are hardly respected. State authorities seemingly have a lot to hide. The salaries of ministers, for example, are kept secret (even the Constitutional Court tried to discover these amounts and failed). Holders of public information still emphasise the need to protect official secrets in order to systematically prevent journalists and citizens from accessing information.

**Scores:**

**Individual scores:**



**Average score:** 1.7 (2007 = 1.4; 2009 = 4.8; 2011 = 1.4; 2014 = 1.2)

## 1.8 Websites, blogs and other digital platforms are not required to register with, or obtain permission from, state authorities

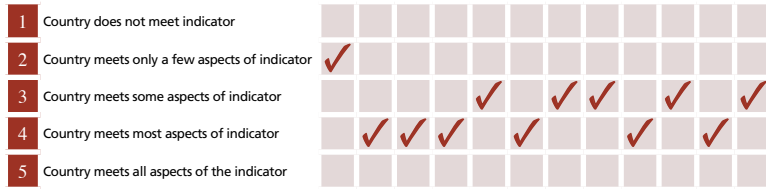
According to Article 252 of the Information and Communication Code, multimedia news websites run directly or indirectly in Benin and irrespective of whether they are paid or free must be authorised by the Broadcasting and Communication Authority. However, creating and running blogs are not subject to any prior authorisation.

The panellists noted that this requirement violates the principle of ‘internet without borders’. While most ‘daily news’ websites publish their content from within Benin, the panel noted that several news sites are now being hosted outside the country.



## Scores:

### Individual scores:



Average score:

3.4 (2007 = n/a; 2009 = 3.6; 2011 = 3.1; 2014 = 2.6)

## 1.10 Civil society in general and media lobby groups actively advance the cause of media freedom

Overall, CSOs advance the causes of the media with the mandate to promote freedom of expression and a free press. Unions and other organisations arrange or join public demonstrations when the press and freedom of expression are attacked.

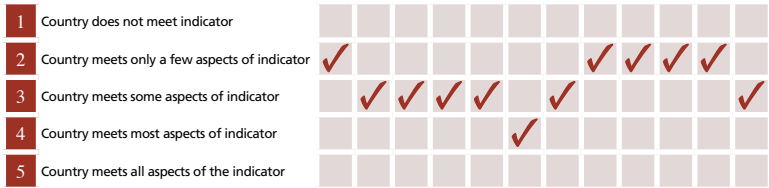
Nonetheless these efforts are dispersed, uncoordinated and largely ineffective. Unions say they do not have the critical mass to influence policy and demand justice for journalists. Some add that the ‘incestuous’ (close) relations that some association leaders maintain with public authorities inhibit the struggle for freedom of expression. Some civil society leaders have become so involved in politics that they prefer to ‘look the other way’ when media rights are being trampled on. In addition, joint action is inhibited by the emergence of pro-government and anti-government groups within civil society.

Relations between members of civil society and journalists are tense. Past conflicts, usually due to poor media coverage, make it difficult for some organisations to defend the press.

Some journalists add that the media themselves have become difficult to defend because of their poor and unethical practices. They are disorganised and do not agree on the objectives they should pursue. To illustrate the lack of solidarity, panelists claimed that the media did not protest against the unlimited ban by the state of the *La Nouvelle Tribune* newspaper.

**Scores:**

**Individual scores:**



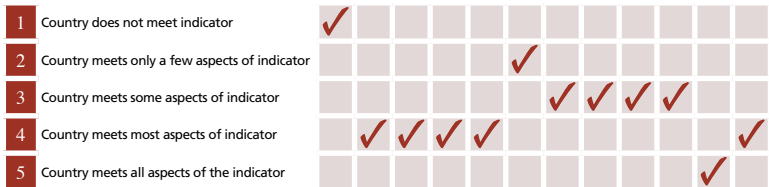
**Average score:** 2.7 (2007 = 4.2; 2009 = 4.1; 2011 = 4.7; 2014 = 2.6)

### 1.11 Media legislation evolves from meaningful consultations among state institutions, citizens and interest groups

The state consulted a wide selection of stakeholders before drafting and promulgating the Information and Communication Code and the Digital Terrestrial Broadcasting Code. However, a similar approach was not used in the case of the highly controversial Digital Code. The views of the media were equally not considered when adopting other legislation – such as tax laws – which indirectly affect media outlets.

**Scores:**

**Individual scores:**



**Average score:** 3.3 (2007 = n/a; 2009 = 1.8; 2011 = 2.0; 2014 = 2.8)

**Overall Score for Sector 1:** 3.3

# SECTOR 2:

**The media landscape, including new media, is characterised by diversity, independence and sustainability**





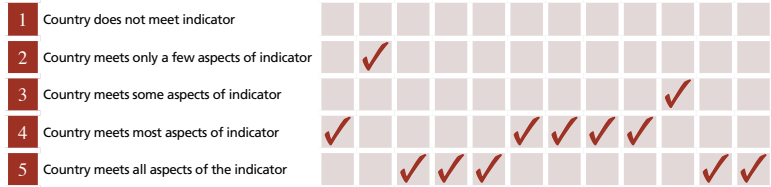




According to panellists, this has created a landscape where there is no competition because the media sector is controlled by a few conglomerates. Companies with media outlets and advertising agencies prefer to place advertisements in their own outlets; at the expense of a healthy media market.

**Scores:**

**Individual scores:**



**Average score:** 4.2 (2007 = 4.3; 2009 = 1.9; 2011 = 2.8; 2014 = 3.1)

**2.6 Government promotes a diverse media landscape with economically sustainable and independent media outlets**

State support for private media is established by law. It is open to all legally registered media outlets in the Republic of Benin. The Information and Communication Code, promulgated in March 2015, created the Media Development Fund, which is jointly managed by a government representative, a representative of the HAAC and three representatives of professional associations. This fund, which will replace traditional aid, has not yet been implemented.

For the last disbursements, state aid to private media amounted to 350 million FCFA (600,000 USD). The panel stated that in May 2018, the state paid half of the aid for the year 2018. Therefore, in total, the state is yet to make the payments for 2015, 2016, 2017 and part of 2018.

In addition, ‘the state grants favourable treatment to private newspaper companies through a special tax regime. It may be a tax break, a reduction or an exemption on taxes, fees or royalties’ in accordance with Article 40 of the Information and Communication Code.

Panellists described a different reality on the ground. The government has not disbursed state aid to the private press in the last four years and tax exemptions provided for in the law are yet to be applied. Some members of the panel speculated that the government seems more inclined to financially suffocate the press in order to better control it.

From a distance, one could say that the public media are the exception. However, those with first-hand knowledge say they are underfunded. It was noted by the



## 2.8 All media fairly represent the voices of society and its minorities in its ethnic, linguistic and religious diversity

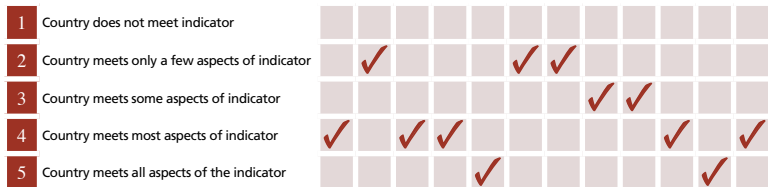
Public and private media seek to cover the diversity of the Beninese society. This is partly required by law. However, they must also do so if they intend to reach the greatest number of people. As a result, print and broadcast media try to produce content that meets the expectations of most ethnic groups and that caters to different interests.

Most of the main national languages are frequently used on radio, especially in rural areas where French is not widely spoken or understood. Attempts to create newspapers in some local languages still tend to be short-lived due to limited resources.

Religious radio stations and TV channels are the exception: they are at best discriminatory and at worst intolerant. Apart from certain stations and channels, most only broadcast programmes that promote their teachings or they only hire people who belong to their religion.

### Scores:

#### Individual scores:



**Average score:** 3.5 (2007 = n/a; 2009 = 2.6; 2011 = 3.0; 2014 = 2.9)

## 2.9 Media cover the full spectrum of economic, cultural, political, social, national and local perspectives and conduct investigative stories

The law requires Beninese media to cover all aspects of national life, including divergent political opinions. According to Article 17 of the Information and Communication Code:

[the] Broadcasting and Communication Authority guarantees respect for pluralistic expression of currents of thought and opinion in the press and in broadcast communication, particularly when it comes to the broadcasting of political information.

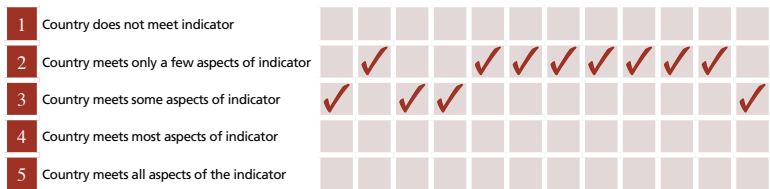
In cases where these obligations have been breached, the HAAC reprimands the defaulting media outlet and if necessary, imposes penalties in line with the provisions of the law creating the Broadcasting and Communication Authority.

For strictly editorial and economic reasons, news media produce content that covers a wide range of sectors. Young journalists are becoming increasingly specialised. However, the coverage of politics and society is still dominant over other beats.

Conditions on the ground are favourable to investigative journalism. Nevertheless, there are still several hurdles – one of them being poor access to public sources of information. In addition, conditions in media outlets are not conducive to investigative journalism. According to a panellist, with political news and major corruption scandals among the most read news stories, the profitability of investigative articles becomes a major issue. A few newspapers specialising in investigative journalism were forced to switch to spot reporting to stay in business.

**Scores:**

**Individual scores:**



**Average score:** 2.3 (2007 = 3.9; 2009 = 3.3; 2011 = 3.3; 2014 = 2.5)

## 2.10 Private broadcasters deliver a minimum of quality public interest programmes

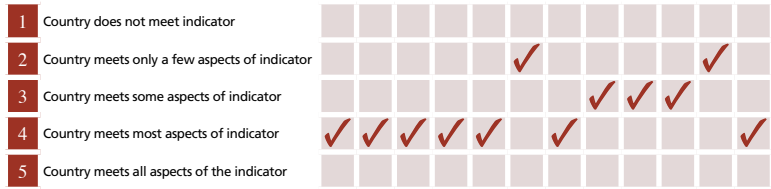
Opinions differ as to the quality of private broadcasting programmes and productions.

Critics argue that private media serve a narrow economic interest and lack the will and the means to cover topics of public interest. Some owners let their political views dictate their editorial content, as well as their choice of guests and sources of information. Others, unable to bear the cost of production, fill the airwaves with foreign music and film productions.

Those who favourably rate private radio broadcasters note that the latter do a better job than their competitors in the public media. Even with limited resources, the private media produce programmes of higher quality than the public media: they have democratised access to the media by opening their airwaves for people to ‘empty themselves’.

**Scores:**

**Individual scores:**



**Average score:** 3.4 (2007 = n/a; 2009 = n/a; 2011 = n/a; 2014 = 3.6)

**2.11 The country has a coherent ICT policy and/or the government implements promotional measures, which aim to meet the information needs of all citizens; including marginalised communities**

The Digital Code is the main law on ICT in Benin. This law seeks to govern:

- activities related to electronic communication networks and services;
- electronic tools;
- trusted services in the digital economy;
- e-commerce;
- the protection of personal data; and
- cybercrime and cyber security.

Efforts are being made to promote the use of ICTs. The authorities have thus created community multimedia centres offering citizens training on and access to ICTs. In addition, computers and computing hardware in general, are imported into the country tax-free in order to keep prices low.

Despite these positive developments, citizens complain that actions in the ICT sector are fragmented. The country has already spent billions of CFA francs installing a fibre optic network, but national coverage remains below 10%. Work is underway to connect the entire country with fibre optics.

A plan to increase the access cost to the internet was dropped following massive opposition. The government had issued an order in July 2018 that increased the cost of electronic communication through the introduction of a tax in the form of a contribution, for the usage of electronic communication services provided by open access networks in the Republic of Benin. In September 2018, following strong popular protest, the government suspended the decree. However, the cost of electronic communication has still increased through a decision to review the tariff, which was taken at the end of November 2018 by the authority in

charge of regulating electronic communications and postal services. The cost of communication increased four-fold. The price of one gigabyte of data increased from 500 to 2,000 FCFA (1 to 4 USD).

**Scores:**

**Individual scores:**



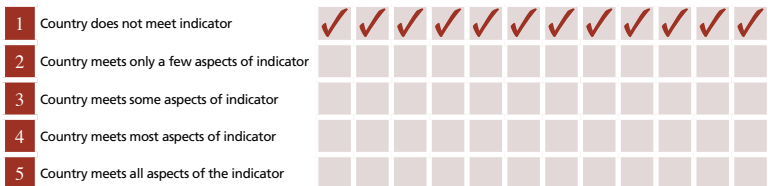
**Average score:** 3.3 (2007 = n/a; 2009 = 2.4; 2011 = 2.2; 2014 = 3.2)

## 2.12 Government does not use its power over the placement of advertisements as a means to interfere with editorial content

According to the panel, the authorities use advertising to muzzle the press. Ministers and directors of parastatals systematically place advertisements in friendly media at the expense of the more critical outlets. The terms and conditions associated with advertising contracts not only require recipients to support the government, but also to commit to criticising the opposition. Panellists cited the example of *La Nouvelle Tribune*, which rarely receives advertising from state authorities because of its critical voice.

**Scores:**

**Individual scores:**



**Average score:** 1.0 (2007 = 1.0; 2009 = 1.1; 2011 = 1.1; 2014 = 1.0)



## 2.13 The advertising market is large enough to support a diversity of media outlets

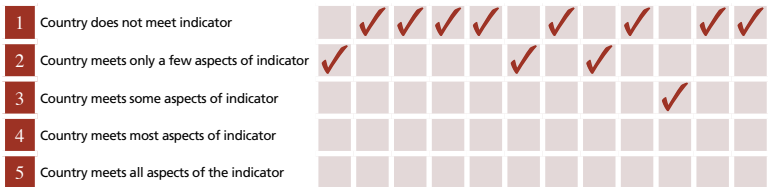
Media must compete with billboards and other platforms for advertising. Very often, advertisers prefer billboards. This gives the impression that the market is small which, in reality, is not accurate given the size of the country's economy.

Other problems are related to the way advertising is inserted in the media. Since there is no Audit Bureau of Circulation and no other independent means of verifying the actual strength of media outlets, advertisement placement depends on media owners' connections and the discretionary power of advertisers. Advertisers have more power than media outlets and use it to unilaterally set advert prices.

A few news organisations, including *La Nation*, *Le Matin Libre* and *Le Matinal*, receive the lion's share of advertisements. In addition, media outlets that own advertising agencies compete unfairly with those who do not. Some believe that only an advertising law will prevent conflicts of interest and unfair competition.

### Scores:

#### Individual scores:



**Average score:** 1.4 (2007 = 1.0; 2009 = 1.1 ; 2011 = 2.5; 2014 = 1.3)

**Overall Score for Sector 2:** 2.9

# SECTOR 3:

**Broadcasting regulation is transparent and independent; the state broadcaster is transformed into a truly public broadcaster**

### 3.1 Broadcasting legislation has been passed and is implemented that provides for a conducive environment for public, commercial and community broadcasting

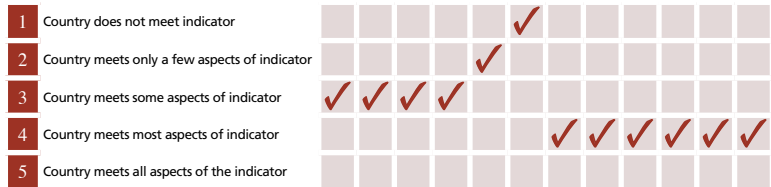
The Information and Communication Code governs all media. It is therefore the law to which one must refer when discussing legislation relating to broadcasting. This law recognises three types of broadcasters: public, private-commercial and private non-profit. By their very nature, private non-profit broadcasters are exempt from taxes and other administrative obligations.

According to the panellists, the law does not enable broadcasting to thrive. Despite a strong demand, the authorities have not delivered licences to new private and non-profit applicants over the past few years. The latest authorisations have been solely for religious radio stations.

The peculiarity of community radio broadcasting is not fully considered in the law, which leads to confusion. Many people have taken advantage of the loopholes to create 'community radio stations' which are accountable to no one, except their founders.

#### Scores:

##### Individual scores:



##### Average score:

3.3 (2007 = 4.7; 2009 = 3.6; 2011 = 3.5; 2014 = 4.2)

### 3.2 Broadcasting is regulated by an independent body that is adequately protected by law against interference and whose board is not dominated by any particular political party and is appointed – in an open way – involving civil society

By law, the HAAC is:

independent of any political power, political party, association or pressure group of any kind.<sup>4</sup>

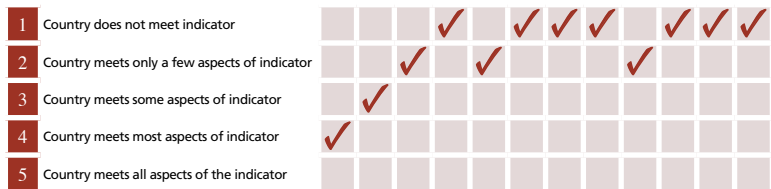
It is made up of nine appointed members: three are appointed by the Bureau of the National Assembly, three are appointed by the president of the republic, and three are appointed by media professionals. The president of the republic appoints the president of HAAC, after consulting the president of the National Assembly, while members elect a vice-president and two rapporteurs.

The panel felt that the way the members are appointed and the board is constituted undermines the independence of the HAAC. Some members make deals prior to their appointment, for example, by pledging to defend the interests of the government. ‘The process is riddled with clientelism.’

There is no doubt, therefore, that many believe that current members of the HAAC have not been independent nor worked in the interest of the broadcasting sector. Some panellists believe that this is the group that has, for the most part, kept the media in check in recent years.

#### Scores:

##### Individual scores:



**Average score:**

**1.7 (2007 = 4.7; 2009 = 3.6; 2011 = 3.5; 2014 = 2.2)**

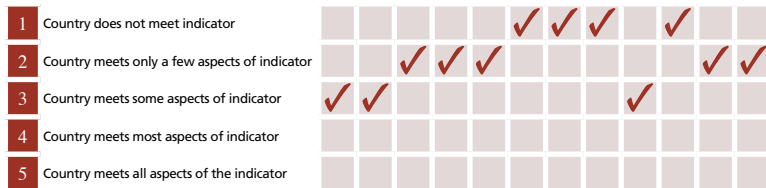
4 Article 4, Organic law No. 92-021 of 21 August 1992, relating to the High Authority for Broadcasting and Communication (HAAC).

### 3.3 The body, which regulates broadcasting services and licences, does so in the public interest and ensures fairness and a diversity of views broadly representing society at large

Broadcasting authorisations and frequencies are issued by the HAAC. According to the members of the panel, the awarding process is corrupt and highly politicised. Some private companies (such as *Sikka TV*) have applied unsuccessfully for an authorisation. During the same period, requests from people close to the government have been approved, although so far, some promoters who have received their authorisations have not put in place the necessary means (several years later) to use the frequencies awarded to them.

#### Scores:

##### Individual scores:



**Average score:** 1.9 (2007 = n/a; 2009 = 3.2; 2011 = 3.3; 2014 = 1.4)

### 3.4 The state/public broadcaster is accountable to the public through an independent board which is representative of society at large and selected in an independent, open and transparent manner

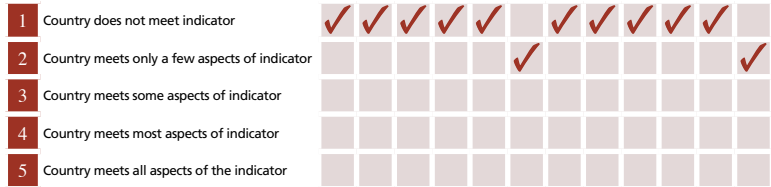
ORTB is governed by law no 94-009 of 28 July 1994, relating to the establishment, organisation and functioning of social, cultural and scientific bureaus or agencies; law no 92-021 of 21 August 1992, creating the HAAC and Decree no 2005-252 of 6 May 2005 relating to its statutes. It is a legal entity, financially independent and is under the supervision of the Ministry of Communication.

According to Article 7 of the law on the establishment, organisation and functioning of social, cultural and scientific bureaus, each bureau is administered by a board of directors. This board of directors is composed of a minimum of seven and a maximum of 15 members, depending on the specific nature of the bureau. These members are appointed by a decree of the Council of Ministers. The representative of the overseeing minister acts as the chair of the board of directors.

The board of directors is not independent and cannot be held accountable to the public. In the spirit of the law, the board acts on behalf of the government.

**Scores:**

**Individual scores:**



**Average score:** 1.2 (2007 = 1.1; 2009 = 1.2; 2011 = 1.1; 2014 = 1.0)

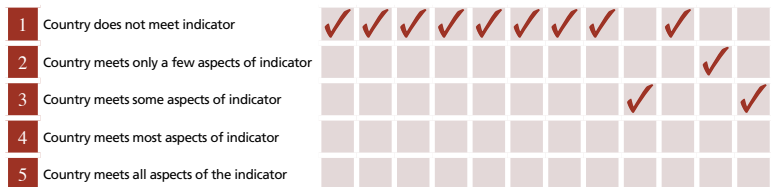
### 3.5 The editorial independence of the state/public broadcaster from political influence is guaranteed by law and practised to ensure balanced and fair news and current affairs programmes

Regardless of the law, ORTB is subject to strong political influence from the state. It is an extension of the Ministry of Communication and follows the orders of the minister, the directorate of communication and the office of the president of the republic. Directors and journalists understand that their role is to defend and promote government actions, including those of the president.

To a certain extent, the national radio enjoys some independence. Historically, radio journalists have been impartial in their news coverage, which is not the case with their national TV colleagues.

**Scores:**

**Individual scores:**



**Average score:** 1.4 (2007 = n/a; 2009 = n/a; 2011 = n/a; 2014 = 1.0)

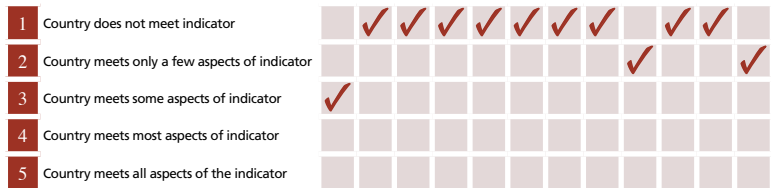
### 3.6 The state/public broadcaster is adequately funded in a manner that protects it from political interference through its budget and from commercial pressure

The state radio-broadcaster has three main sources of revenue: state subsidies, audio-visual taxes and advertising. Other sources include the sale of productions, sponsorship contracts and classified advertising. Given the lack of transparency in the way public finances are managed, it is difficult to know how much revenue the radio broadcaster gets from these different sources during the year.

Nevertheless, state-owned radio and TV stations are constantly complaining about being poorly funded. Their annual budgets are approved and disbursed by the Ministry of Communication. A new directive requiring that the budget be voted directly by parliament is yet to come into effect.

**Scores:**

**Individual scores:**



**Average score:** 1.3 (2007 = n/a; 2009 = 1.1; 2011 = 1.2; 2014 = 1.5)

### 3.7 The state/public broadcaster offers diverse programming formats for all interests, including local content and quality public interest programmes

Public radio and TV stations and channels strive to cover a wide range of issues. Part of their mission is to reach all citizens of Benin. As such, they have a range of programmes in local languages.

Even though political and institutional news is prevalent, the programmes of these stations and channels cover local development, culture, health, education, etc. Regional stations cater to different groups in society and are the primary broadcasters of public interest content. Some examples include radio campaigns to stop bushfires or campaigns to fight against epidemics.





# SECTOR 4:

The media practise high levels  
of professional standards

## 4.1 The standard of reporting follows the basic principles of accuracy and fairness

The reports of ODEM show that Articles 2 and 6 of the Media Code of Ethics are the most violated. These articles relate to accuracy, truthfulness, responsibility and plagiarism. Sometimes, journalists make mistakes with simple facts such as names, dates and numbers.

It appears that there is a lack of will to cross-check and verify facts. With the increase in online news sources, reporters are known to copy information from websites and republish them without verification. In one case, a reporter reproduced an old documentary about the education system in which he used quotes from the Minister of Education – the quotes had become obsolete and were out of context.

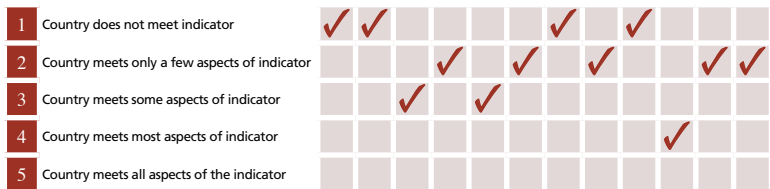
Panellists added that journalists frequently mix facts and opinions and do not ensure there is balance in their analyses. Often, journalists openly take part in national political debates and reflect their prejudices in their reporting.

A panellist said that some journalists go so far as to show hostility towards members of the public and organisations with views differing from their own. In addition, journalists sometimes use their position as the fourth estate to settle personal scores, added a panellist. In other cases, interviews are so poorly edited that they no longer reflect the views of the interviewees when they are published.

In general, panellists felt that quality journalism is quite rare and only practised by a handful of journalists.

### Scores:

#### Individual scores:



#### Average score:

2.0 (2007 = 2.4; 2009 = 1.9; 2011 = 2.1; 2014 = 1.8)

## 4.2 The media follow voluntary codes of professional standards, which are enforced by independent/non-statutory bodies that deal with complaints from the public

Media associations came together to develop a Code of Ethics in 1999. This document was revised in 2005 and remains the only framework document, together with the Information and Communication Code, that defines the duties, responsibilities and standards of journalism in Benin. The code is enforced by the ODEM.

ODEM was created in 1999, at a time when the government was considering new media laws. The idea was to bring order to the sector and to combat unprofessional and unethical practices. The Observatory was conceived as a self-regulatory body composed of journalists and representatives of other professional groups such as people from the legal profession.

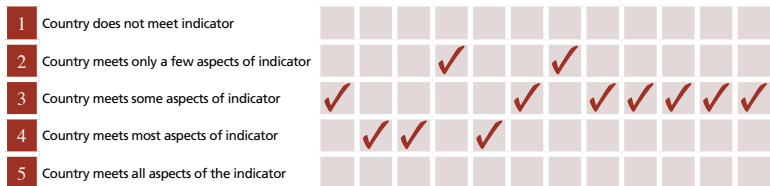
ODEM played its role and for some time, stakeholders complied with their decisions. It frequently received complaints from the public, including senior army officers and university professors. The Observatory was credible, respected and demonstrated the ability to self-regulate the media sector. In addition, it was bold and spoke against reporters more often than for them.

Initially there were only a few journalists, making whistleblowing an effective means of enforcing media ethics. However, the Observatory became weak, due to the expansion of the media landscape and the arrival of young journalists who did not grasp the original vision of the Observatory.

In addition, the Observatory is unable to 'bite', as technically, it can only denounce and raise awareness. Reflections are underway to reorganise and revise the Code of Ethics to reflect current challenges such as online journalism and social media.

### Scores:

#### Individual scores:



#### Average score:

3.1 (2007 = 5.0; 2009 = 4.3; 2011 = 3.9; 2014 = 4.2)

### 4.3 Salary levels and general working conditions, including safety, for journalists and other media practitioners are adequate

A collective bargain agreement renegotiated by trade unions in 2017 set the minimum wage for journalists and other media professionals at 77,000 FCFA (154 USD) per month, with the understanding that media outlets with more resources would pay more. Unions also agreed to pay part of journalists’ contribution to the National Social Insurance Fund. These measures were taken to improve the wages of journalists (which were very low) and to establish a pension plan. Even by the standards of developing countries, the minimum entry-level wage for a journalist could hardly cover basic expenditure.

Panellists stated that journalists remained among the professionals with the lowest wages. Some journalists, who are at the bottom of the pay scale, earn only 40,000 FCFA (80 USD) per month; while some senior journalists and even editors-in-chief hardly earn 150,000 FCFA (300 USD) per month. In worse circumstances, some journalists have neither a work contract nor a regular salary and must live on the irregular favours that they receive from event organisers.

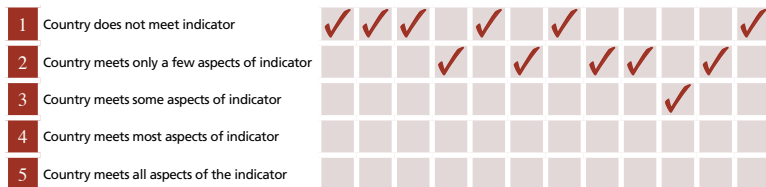
It is not surprising that working conditions in general are poor, especially in private media. As a result of a lack of transportation, some journalists go to work – or even on assignments – on motorcycles.

The panellists gave several explanations for these poor working conditions. Firstly, most owners create media houses to defend their narrow economic and political interests, without paying attention to the working conditions of their employees. Secondly, owners see their newspapers and broadcasting media as private ‘money mills’ and do not share revenue with their staff. Finally, the revenues of most private media outlets cannot support the payroll or provide good working conditions for their journalists.

The situation is perhaps better in the public sector, where wages are generally higher and more regular. All in all, state media journalists enjoy better working conditions and receive many benefits, such as health insurance schemes.

#### Scores:

##### Individual scores:



**Average score:** 1.6 (2007 : n/a; 2009 = 1.5; 2011 = 1.5; 2014 = 1.6)

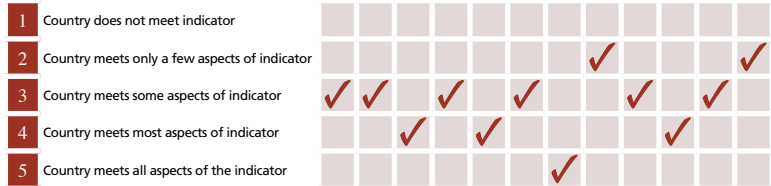
## 4.4 Journalists and other media practitioners are organised in trade unions and/or professional associations, which effectively represent their interests

Benin has two main media trade union associations, one for employees and the other for employers. These two associations are the Union of Media Professionals of Benin and the National Council of Press and Broadcasting Employers. These unions have successfully ensured that media outlets with more than 11 employees elect at least one worker as a representative. The missions of these associations include defending the freedom of the press, protecting the rights of journalists and promoting solidarity among members.

The unions continue to seek new members, however some of the actions of most of these unions and organisations are not seen. They do not have the means to accomplish their different missions and have been unable to attract new members. On the other hand, leaders are accused of using unions and associations for their own interests, which results in the loss of interest from potential new members.

### Scores:

#### Individual scores:



#### Average score:

3.3 (2007 = 4.5; 2009 = 2.2; 2011 = 3.9; 2014 = 1.9)

## 4.5 Journalists and media houses have integrity and are not corrupt

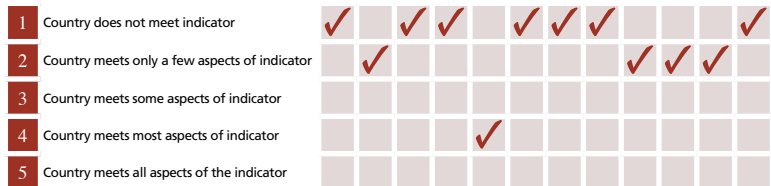
In Benin, the terms ‘press release’ or *final communiqué* do not always mean what one might think – they are code words that refer to the money that journalists receive to cover an event (such as a press conference). These could mean anything ranging from tips to kickbacks. Giving money to journalists to cover events, attend press conferences or conduct interviews is a common and normal practice, a panellist explained.

For some journalists, corruption is their main source of income, bringing in more money than their monthly salaries. It is common to come across a young journalist living in a big house and driving luxury cars (which they cannot afford on their salary) after only a few years of employment. ‘They know which event organisers pay better than others and work with their editors to cover only events that can bring in more money.’

Poor working conditions and low wages could explain the level of corruption in the media in Benin, but the fact that well-paid journalists (including media owners and their poorly paid colleagues) are involved shows that the roots are to be found elsewhere. A theory is that the practice started as an ‘assignment allowance’ paid to journalists of the state media each time they travelled with ministers and other senior officials in the field. When the practice caught on within private media, it was transformed into all kinds of payments for journalism services.

### Scores:

#### Individual scores:



#### Average score:

1.6 (2007 = n/a; 2009 = 1.1; 2011 = 1.7; 2014 = 1.2)

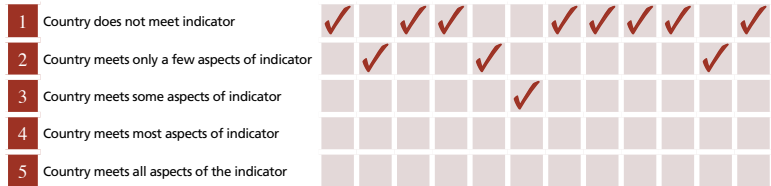
## 4.6 Journalists and editors do not practice self-censorship in the private broadcasting and print media

Self-censorship is a common practice among journalists and editors in Benin. Reasons range from the need to protect the economic interests of media outlet, to fear of retaliation, mainly from powerful forces from within the government and the business milieu. Unwritten rules tell journalists what they can write or say and what they cannot; who they can criticise and who they cannot criticise; etc. Self-censorship is the result of all forms of pressure on journalists, including those from their supervisors and employers. Some media owners have lists of ‘sacred cows [subject matter]’ that their journalists cannot ‘touch’.

All this creates an atmosphere of fear and journalists prefer to err on the side of caution. This is noticeable in their reporting: sometimes journalists simply keep silent when large companies – such as the major telephone service providers – are accused of bad practices; or instead they jump to defend them. ‘It is quite possible to follow changes in the economic and political interests of a newspaper owner by simply examining the work their journalists are doing.’

### Scores:

#### Individual scores:



#### Average score:

1.4 (2007 = 4.3; 2009 = 1.8; 2011 = 2.3; 2014 = 1.9)

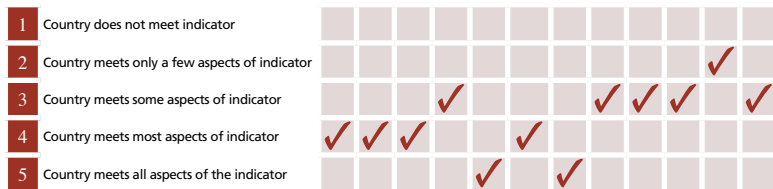
## 4.7 Media professionals have access to training facilities offering formal qualification programmes as well as opportunities to upgrade skills

Training opportunities for journalists in Benin have increased over the years. The National School of Information and Communication Sciences and Techniques at the University of Abomey-Calavi is one of the main training centres. Journalism training is also offered by a growing number of private training institutions that have been authorised in recent years. Among the most renown are the Higher Institute for Broadcasting Professions; the Higher School of Administration, Economics, Journalism and Broadcasting Professions; the Higher School of Commerce and Management; the Higher Institute for Information and Communication and the SONOU Courses. A good number of Beninese students still pursue journalism training abroad, particularly in Senegal and in some European countries.

Continuous education opportunities are also available for practising journalists. During the last four years, an initiative known as Café Media Plus has been organising weekly professional meetings to improve journalists' skills and keep them abreast of developments in their profession. From time to time, donor-funded seminars provide specialised and thematic training for journalists in the form of seminars and workshops, both in Benin and abroad. Some initiatives have led to the production of manuals and handbooks (including some on safety) that journalists continue to use daily. These efforts complement in-house training and mentoring for junior journalists that enable them to learn from their more experienced colleagues.

### Scores:

#### Individual scores:



#### Average score:

3.6 (2007 = 5.0; 2009 = 4.9; 2011 = 3.3; 2014 = 3.4)





# THE WAY FORWARD

## 1. What were the developments in the media environment in the last three/four years?

### Positive Developments

- Mobile service coverage continues to grow, making information more available and accessible and expanding opportunities for citizens and journalists to express themselves.
- Strong growth has been noted in the online media sector, which has transformed the media landscape in a positive way.
- Training opportunities for journalists have increased in both the public and private sectors. More and more journalists are specialising, expanding the range of journalism products on offer.

### Negative Developments

- State authorities maintain a strong hold on the media. Advertising contracts, particularly political advertisements, include non-aggression agreements which prevent journalists from criticising the government in their reporting.
- The media landscape has become polarised rather than pluralistic. A pro-government and anti-government press have emerged, creating strong biases in journalism productions.
- The working conditions and salaries of journalists remain precarious, resulting in bad practices, especially corruption.
- Working conditions and salaries of journalists remain precarious, which result in the violation of journalism standards, an increase in corruption and many forms of unethical practices.
- A new intelligence law threatens freedom of expression and exposes confidential sources to third parties.

## 2. What kind of activities are needed over the next three/four years?

- Advocacy for the signing of the implementation of bills for certain laws relating to the media which are still pending.
- Advocacy for some provisions of laws that continue to repress the media and hinder freedom of expression and of the press to be abolished through due process and other legal remedies.

- Conducting promotional activities on the results of the AMB by organising a launch workshop for key stakeholders, followed by wide dissemination of the report.

## Panellists:

### **Media (list in chronological order of surname):**

1. George Amlon, Media Consultant
2. Orou Nikkin Bio, Journalist
3. Vincent Folly, Journalist and Media Owner
4. Léonce Gama, Journalist and Media Owner
5. Frank Kpochémè, Journalist
6. Wenceslas Mahoussi, Information-Communication Trainer

### **Civil Society (list in chronological order of surname):**

7. Maryse Glele Ahanhanzo, Coordinator WANEP Bénin
8. Vignon Albertine, Defender of the Rights of Persons with Disabilities
9. Anselme Amoussou, Trade Unionist
10. Dorice Djeton, Gender Expert
11. Ralmeg Gandaho, Human and Electoral Rights Activist
12. Brice Houssou, Lawyer

### **Rapporteur:**

Eugene N. Nforngwa, Consultant/Journalist specialising in Media and International Development

### **Moderator:**

Sadibou Marong, Journalist

*The panel discussion took place in Grand Popo, Benin, on 24-25 November 2018.*



# BAROMÈTRE DES MÉDIAS AFRICAINS

Première analyse locale du paysage  
médiatique en Afrique



## BÉNIN 2018

Française

FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG



# **BAROMÈTRE DES MÉDIAS AFRICAINS**

Première analyse locale du  
paysage médiatique en Afrique

## **BÉNIN 2018**

Version Française

**Publié par:**

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

*fesmedia* Africa

Windhoek, Namibia

Tel: +264 61 417523

E-mail: [info@fesmedia.org](mailto:info@fesmedia.org)

[www.fesmedia-africa.org](http://www.fesmedia-africa.org)

© Ce document est protégé par la Licence Creative Commons' Attribution None Commercial ShareLike 2.5.

ISBN: 978-99945-77-70-5

**Toute vente ou utilisation à des fins commerciales des médias publiés par Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sauf autorisation écrite de FES de FES et MISA.**

Les résultats, interprétations et conclusions exprimés dans ce rapport ne reflètent en rien les opinions de Fesmedia Africa de la Fondation Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) ou de l'Institut des médias d'Afrique Australe (MISA). La FES et le MISA ne garantissent pas la véracité des données présentées dans ce travail.

# TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	5
SECTEUR 1	9
La liberté d'expression, y compris la liberté des médias, est effectivement protégée et promue	
SECTEUR 2	21
Le paysage médiatique, y compris les nouveaux médias, se caractérise par la diversité, l'indépendance et la viabilité	
SECTEUR 3	33
La régulation de la communication audiovisuelle est transparente et indépendante, le diffuseur d'Etat/ public s'est mué en véritable service public	
SECTEUR 4	41
Les médias exercent des normes professionnelles de haut niveau	
LA VOIE À SUIVRE	51



# Le Baromètre des Médias Africains

Le Baromètre des Médias Africains (BMA) est une description profonde et compréhensive et un système d'évaluation de l'environnement médiatique sur le continent africain. À la différence d'autres enquêtes de presse ou des médias, le BMA est un exercice d'auto-évaluation effectué selon des critères découlant des protocoles et déclarations africains comme la Déclaration des principes de la liberté d'expression en Afrique (2002) de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Cet instrument a été développé conjointement par Fesmedia Africa, le projet média de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Afrique et l'Institut des médias d'Afrique australe (Media Institute of Southern Africa, MISA) en 2004.

Le Baromètre des Médias Africains (BMA) est un exercice d'analyse qui permet d'évaluer la situation des médias d'un pays tout en servant d'instrument de lobbying pratique pour les réformes dans le secteur des médias.

Ses résultats sont communiqués au public du pays concerné pour contribuer à l'amélioration de la situation des médias en référence à la Déclaration de l'Union Africaine et d'autres normes africaines.

Les recommandations des rapports de l'BMA sont ensuite intégrées au travail des 19 bureaux de la FES en Afrique subsaharienne et aux efforts de plaidoyer d'autres organisations de médias locaux, tels que le MISA.

## Méthodologie et système de notation

Tous les trois à quatre ans, un panel de 10 à 12 experts, dont au moins cinq praticiens des médias et cinq représentants de la société civile évalue la situation des médias de leur pays.

Pendant 1 jour ½, ils discutent de l'environnement médiatique de leur pays à l'aide de 39 indicateurs prédéterminés.

La discussion et la notation sont animées par un consultant indépendant qui édite également le rapport BMA.

Après les échanges sur un indicateur, les membres du panel attribuent leur note individuelle pour cet indicateur par vote anonyme et en accord avec les critères suivants:

- 1 Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2 Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3 Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4 Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5 Pays répond à tous les critères d'indicateur

En 2009 et en 2013, certains indicateurs ont été remplacés pour tenir compte de l'évolution du paysage médiatique. Par conséquent, dans certains cas, la comparaison des indicateurs de rapports précédents n'est pas applicable (n/a), cet indicateur étant nouveau ou ayant fait l'objet d'une modification considérable.

La somme des notes individuelles pour un indicateur est divisée par le nombre de panélistes afin de déterminer une note moyenne pour chaque indicateur. Ces notes moyennes par indicateur sont additionnées pour obtenir la moyenne du secteur.

## **Résultat**

Le rapport qualitatif final est un résumé de la discussion et indique également les notes moyennes pour chaque indicateur, secteur et la note finale du pays. Les panélistes ne sont pas nommément cités dans le rapport afin de les protéger des éventuelles répercussions. Les rapports peuvent être utilisés comme un outil pour une éventuelle discussion politique sur la réforme des médias.

Dans les pays où l'anglais n'est pas la langue officielle, le rapport est une édition bilingue.

En facilitant la tenue des baromètres des médias, la FES et la MISA dans les pays de la SADC ne sont que des "convocateurs" du panel et des garants d'une méthodologie standardisée.

Le panel est responsable du contenu de la discussion et du rapport qui ne représente pas ou ne reflète pas forcément les points de vue de la Friedrich-Ebert-Stiftung ou du MISA.

À la fin de 2018, le BMA avait déjà eu lieu dans 31 pays africains, dont certains d'entre eux pour la cinquième fois.

**Luckson Chipare**  
**Directeur Regional**  
**Institut des Médias**  
**d'Afrique du Sud**  
**Windhoek, Namibia**

**Sara-Nathalie Brombart**  
**Directrice du projet**  
**fesmedia Africa**  
**Friedrich-Ebert-Stiftung**  
**Windhoek, Namibia**



*31 pays du BMA (2005-2018)*

# Baromètre des Médias Africains

## Bénin 2018

### Résumé

Au Bénin, la Constitution garantit la liberté d'expression et la liberté de presse. Certaines lois dont celle créant la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) protègent ces libertés. Mais la réintroduction dans le Code pénal de l'infraction d'offense au chef de l'Etat, qui avait pourtant été abolie, porte manifestement atteinte à la protection de la liberté d'expression et de la liberté de presse.

Après l'adoption controversée de la loi sur le renseignement, il existe chez le citoyen béninois, une peur d'être mis sur écoute par les autorités. Cela est de plus en plus perçu comme une intolérance contre la liberté d'expression. Mais pour le moment, il n'a pas été signalé de cas, avec preuves à l'appui, de citoyens mis sur écoute. Mais la rumeur est persistante dans le pays. Pour contourner cette menace, des citoyens utilisent les applications de messagerie sécurisées telles que Signal et WhatsApp.

D'ailleurs, la peur d'être écouté n'épargne pas les responsables gouvernementaux qui préfèrent de plus en plus, ne parler de certains sujets que face à face, chez eux et dans leur cercle privé. Dans cette ambiance de suspicion, il arrive souvent que des journalistes reçoivent des menaces au téléphone après avoir publié ou diffusé des informations qui critiquent le gouvernement.

Le Bénin a ratifié tous les instruments internationaux et régionaux, y compris ceux relatifs à la liberté d'expression. Mais leur mise en œuvre semble faire défaut. Dans le pays, avant l'adoption du Code de l'information en 2015, il suffisait juste d'une déclaration auprès du ministère de l'Intérieur contre un récépissé pour créer un journal ou un magazine d'information.

Aujourd'hui la loi a été un peu corsée ; il est fait obligation à tout créateur de média de créer d'abord une Société à responsabilité limitée (SARL) ou une entreprise et il revient à la HAAC de délivrer un récépissé. La HAAC est également l'organe qui autorise la création des sites internet fournissant des services de communication audiovisuelle et de presse écrite. Toutefois, la création ou l'animation des blogs n'est soumise à aucune autorisation préalable.

Au terme de la loi, les journalistes béninois ne peuvent être contraints à divulguer leurs sources d'information. Médias et organisations de la société civile continuent de plaider en faveur d'une véritable loi sur l'accès à l'information. Néanmoins, la loi N°2015-07 du 20 mars 2015 portant Code de l'information et de la communication en République du Bénin prévoit, au chapitre V, des dispositions sur l'accès aux sources publiques d'information.

Il est difficile de dire que l'État cherche à bloquer ou à filtrer le contenu de l'Internet au Bénin. Jusque-là, aucun site d'information ou autre média en ligne n'a été bloqué par le gouvernement, ni sur sa demande officielle. Mais, le fait d'exiger des promoteurs des sites d'information de se faire enregistrer auprès de la HAAC, pousse à dire que les pouvoirs publics qui ne disposent pas de capacités techniques pour bloquer les sites hébergés à l'extérieur savent qu'ils n'auront aucune peine à bloquer les sites hébergés sur le territoire à travers l'opérateur historique qu'est Bénin Telecom.

Lorsque la presse et la liberté d'expression sont attaquées, on assiste souvent à la mobilisation de la société civile pour défendre les causes des médias. Mais ces efforts sont dispersés, non coordonnés et en grande partie inefficaces.

Les autorités ont procédé à de vastes consultations avec les acteurs des médias avant d'élaborer et de promulguer le Code de l'information et de la communication et la loi sur la radiodiffusion numérique terrestre. Mais le Code du numérique hautement controversé n'a pas bénéficié d'une approche similaire.

La téléphonie mobile bénéficie d'une forte croissance au Bénin. La radio reste la principale source d'information pour les populations éloignées et analphabètes, alors que l'Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin (ORTB) couvre environ 80% du territoire national. Depuis quelque temps, *La Nation*, le journal de service public semble avoir perdu son indépendance éditoriale, et affiche de plus en plus de titres et contenus favorables aux seules autorités gouvernementales.

Il est légal de posséder une télévision, une radio et un journal en même temps. Mais les journaux sont tenus de révéler le nom de leurs propriétaires et actionnaires. L'aide de l'État à la presse privée est ouverte à tous les organes de presse ayant une existence légale. Mais du fait entre autres de sa gestion controversée, la dizaine d'années d'existence de cette manne financière n'a pas favorisé l'émergence de véritables entreprises de presse. Elle n'a toutefois pas été accordée depuis 2015 année où elle s'élevait à 350 millions de francs par an (près de 600.000 dollars américains).

Les médias publics qui constituent une exception dans le financement des médias voient leurs subventions diminuer. Pourtant des propositions pertinentes avaient été faites au cours des derniers états généraux de la presse pour que les organes de service public disposent de véritables budgets financés par les taxes perçues à leur profit.

Les reportages et les programmes d'information montrent que les hommes continuent de dominer les femmes en termes de présence dans les médias. Mais les médias s'efforcent de produire un contenu qui répond aux attentes de la plupart des groupes sociologiques et des intérêts différents. Cependant, les couvertures de l'actualité politique et des faits de société sont toujours plus abondantes.

Le journalisme d'investigation fait toujours défaut au Bénin. Car les organes de presse privée, notamment dans la presse écrite, ont un nombre limité de

journalistes. Dans la course au traitement de l'actualité, il est difficile pour les journalistes de disposer du temps pour faire de l'investigation.

A cela, il faut ajouter la capacité des médias à financer de vrais projets d'investigation. Les ressources nécessaires pour des reportages approfondis et soutenus font aussi défaut. Toutefois, des efforts sont faits pour promouvoir l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). Les autorités ont ainsi créé des centres multimédias communautaires offrant aux citoyens une formation et un accès aux TIC.

Les médias les plus critiques du pouvoir ne bénéficient pas des annonces publicitaires provenant des ministères et directions de sociétés d'État. Ces derniers préfèrent les médias dits conviviaux. Quelques organes d'information, notamment *La Nation*, *le Matin Libre* et *Le Matinal*, reçoivent la part du lion des annonces publicitaires.

Les dernières fréquences de radios ont été attribuées en 2013 et cela concernait toutes sortes de radios.

La loi organique relative à la HAAC dispose qu'elle est composée de neuf (09) membres désignés à raison de trois par le président de la République, trois par le bureau de l'Assemblée Nationale et trois par les professionnels des médias.

Le président de la République et le Bureau de l'Assemblée nationale désignent chacun un communicateur, un juriste et une personnalité de la société civile.

Les professionnels de l'audiovisuel et de la communication désignent deux journalistes professionnels dont l'un de l'audiovisuel et l'autre de la presse écrite et un technicien de la communication. Le président de la HAAC est désigné parmi ces neuf membres.

Toutefois, le président de la HAAC est nommé par le Président de la République par un décret pris en Conseil des ministres, après consultation du président de l'Assemblée Nationale. Ce qui crée le risque de subordination du président de la HAAC au chef de l'Etat ou au régime en place ; ce qui a été constaté avec certaines mandatures de la HAAC. Le processus d'attribution des licences et des fréquences par la HAAC continue de poser problème car considéré comme hautement politisé.

L'ORTB dont le conseil d'administration n'est pas indépendant subit une forte influence politique des régimes en place. Cependant, la radio nationale affiche un certain niveau d'indépendance.

Au Bénin, les journalistes mélangent fréquemment des faits et des opinions et ne garantissent pas l'équilibre des analyses. Souvent, ils prennent ouvertement parti dans les débats politiques nationaux et reflètent leurs préjugés dans leurs articles de presse.

Le Code de déontologie qui sera révisé en 2019 reste le seul document-cadre définissant les devoirs, les responsabilités et les normes du journalisme au Bénin. Le Code est appliqué par l'Observatoire pour la Déontologie et l'Éthique dans les Médias (ODEM), créé en 1999.

Un journaliste béninois perçoit au minimum un salaire mensuel de 77.000 francs CFA (154 dollars américains). Une convention collective renégociée par les syndicats de journalistes en 2017 a fixé ce salaire minimum. Mais certains journalistes du privé qui se situent au bas de l'échelle salariale, ne gagnent que 40 000 francs CFA (80 dollars américains), où des organes de presse disposant de plus de ressources paieraient davantage. Au niveau du public, les journalistes bénéficient de meilleures conditions de travail et de nombreux avantages, tels que les régimes d'assurance maladie.

Le Bénin compte deux principales associations de médias dont l'une pour les employés et l'autre pour les patrons. Ces deux associations sont l'Union des Professionnels des Médias du Bénin (UMPB) et le Conseil National du Patronat de la Presse et de l'Audiovisuel (CNPA). Elles constituent les voix officielles des médias en tant qu'associations faitières.

La corruption gangrène le milieu des médias avec la pratique dite du « communiqué final » qui consiste, pour un organisateur d'un évènement, à donner de l'argent à des journalistes à la fin de la couverture.

L'autocensure est une pratique courante parmi les journalistes. Elle résulte de toutes les formes de pression exercées sur eux, y compris par leurs supérieurs hiérarchiques et leurs employeurs.

Les possibilités de formation pour les journalistes sont assez nombreuses au Bénin. Le pays compte, entre autres, l'Ecole Nationale des Sciences et Techniques de l'Information et de la Communication (ENSTIC) à l'Université d'Abomey-Calavi et un nombre croissant d'institutions de formation privée, autorisées au cours de cette dernière décennie.

De manière générale, les femmes, qui ne sont pas nombreuses aux postes à responsabilité dans les médias, s'intéressent davantage aux questions sociales, culturelles, de santé et de genre tandis que les hommes sont généralement responsables de la couverture des événements politiques, économiques et sportifs.

# SECTEUR 1:

**La liberté d'expression, y compris la liberté des médias, est effectivement protégée et promue**



## 1.1 La liberté d'expression, y compris la liberté des médias, est garantie dans la Constitution et protégée par d'autres lois

La Constitution du Bénin stipule ce qui suit :

La liberté de la presse est reconnue et garantie par l'Etat. Elle est protégée par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) dans les conditions fixées par une loi organique (Article 24).

L'article 25 accorde également aux citoyens la liberté de se réunir et de manifester.

Ces garanties sont affirmées dans la loi créant la HAAC (Articles 1 et 2), le Code de l'Information et de la Communication (Article 6), ainsi que le Code du numérique.

Le Code de l'Information et de la Communication a pour objet : de définir les règles qui régissent la libre expression dans le cadre des activités de l'information et de la communication ainsi que l'exercice desdites activités en République du Bénin ; d'organiser les libertés d'information et de communication telles que garanties par la Constitution, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) et la loi organique relative à la HAAC; et de fixer les règles régissant les conditions d'établissement des organes de presse et de communication. Elle stipule dans l'article 6 :

La liberté de parler et d'écrire, d'imprimer et de publier, de lire et de recevoir des informations, des idées, des pensées et opinions de son choix est garantie en République du Bénin.

L'installation, l'exploitation et l'utilisation des infrastructures et des services de communication, la diffusion et la réception des émissions audiovisuelles sont libres.

La création d'une entreprise de presse pour l'exercice de ces libertés est également libre. Mais le Code de l'information promulgué en 2015 a introduit des dispositions plus corsées qui obligent les potentiels promoteurs à créer d'abord une SARL ou une entreprise. La HAAC délivre les récépissés.

Toutefois, ces libertés s'exercent dans le respect de la loi, du devoir de vérité, du professionnalisme, de la déontologie et du pluralisme des courants de pensée et d'opinion.

Les nouvelles modifications du Code pénal portent manifestement atteinte à ces garanties, ont déclaré les membres du panel. Dans le nouveau Code pénal, qui n'est pas encore promulgué, le délit d'outrage, qui était réservé aux magistrats, a été étendu à toutes les autorités publiques. Un panéliste insiste sur le fait qu'il est à craindre que « pour un oui ou non, ou un geste négligé, un citoyen soit passible d'outrage. »

## Notation:

### Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur																			
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur																			
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur																			
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur							✓										✓		
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓					✓	✓	✓		✓	✓	✓

### Moyenne:

4.5 (2007 = 3.3; 2009 = 3.6; 2011 = 3.6; 2014 = 4.4)

## 1.2 Le droit à la liberté d'expression est pratiqué et les citoyens, y compris les journalistes, exercent leurs droits sans crainte

En mars 2018, le préfet du Littoral, un département du Sud du Bénin, a pris un arrêté qui restreint la liberté de manifestation. L'arrêté préfectoral instituait que : «Les déclarations de marche ou de manifestation publique à caractère revendicatif, tels que les sit-in ou meetings, déposées à la mairie de Cotonou ou à la préfecture de Cotonou ne sont recevables que si, auxdites déclarations, sont joints les récépissés d'enregistrement des organisations qui en sont les auteurs». Cet arrêté, vivement critiqué par les juristes et la société civile, a été cassé par la Cour constitutionnelle qui l'a déclaré contraire à la Constitution dans sa décision numéro Dcc 18-117 du 22 mai 2018. Néanmoins, le nouveau Code pénal, adopté au Parlement début juin 2018 et non encore promulgué, prévoit des dispositions restrictives de la liberté de manifestation.

Des citoyens soupçonnent que leurs téléphones ont été mis sur écoute et leurs conversations surveillées. Les leaders d'opinion, notamment les journalistes et les hommes politiques, se sentent particulièrement vulnérables. C'est difficile à vérifier, mais cela a néanmoins créé une atmosphère de peur. Même des responsables de l'Exécutif ont peur d'utiliser leur téléphone pour discuter de questions sensibles. Certains ne parlent que face à face et chez eux, a déclaré un membre du panel, décrivant son expérience personnelle : « Tout le monde utilise désormais des applications de messagerie sécurisées telles que Signal et WhatsApp, craignant que leurs appels téléphoniques ne soient interceptés. »

Selon les panélistes, les autorités, y compris les forces de sécurité, ont recours à de nombreuses tactiques pour faire taire la population. Des journalistes affirment qu'il est courant qu'ils reçoivent des menaces verbales au téléphone après avoir publié ou diffusé des informations qui critiquent le gouvernement.

Ils affirment qu'il est de plus en plus difficile d'inviter des acteurs de l'espace public à leurs programmes de radio et de télévision, car le niveau de peur s'est aggravé au cours de ces dernières années. « La peur des représailles sévit » a

déclaré un journaliste membre du panel. D'une manière générale, les citoyens sont moins susceptibles de parler librement par peur des représailles.

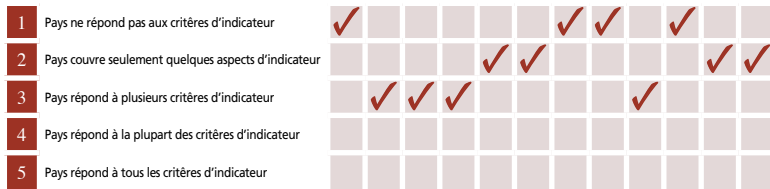
Les taxes semblent devenues un moyen de pression contre des voix discordantes. Selon un panéliste, « chaque fois que vous parlez contre le gouvernement, un redressement fiscal suit presque le lendemain. » Cette peur du redressement fiscal et la crainte de représailles ont plombé, dans une certaine mesure, l'élan de certaines organisations et personnalités en matière de veille citoyenne ou encore de contrôle citoyen de l'action publique.

A travers certaines dispositions, le Code pénal voté et non encore en vigueur, élargit le champ des infractions d'injure. Ce qui pourrait empêcher les citoyens de s'exprimer librement. Les autorités peuvent également utiliser les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi sur le renseignement pour cibler les citoyens sans aucun processus visé par un tribunal. Cette loi habilite l'État à intercepter le téléphone de tout citoyen dans le but d'enquêter sur des questions de sécurité nationale. Dans ce contexte, il est difficile d'imaginer que les citoyens et les journalistes jouissent de leur droit à la liberté d'expression sans crainte.

Certains membres du panel ont estimé que le niveau de crainte décrit était exagéré. Ils ont souligné que les médias sociaux donnaient aux gens plus de moyens de s'exprimer et que les taxes et impôts ne pouvaient pas être utilisés contre les citoyens et les organisations respectant la loi, notamment celles à jour vis-à-vis du fisc.

### Notation:

#### Notes individuelles:



#### Moyenne:

2.0 (2007 = 2.0; 2009 = 2.2; 2011 = 2.4; 2014 = 1.7)

### **1.3 Il n'existe pas de lois, ni des parties de la législation, limitant la liberté d'expression telles que des lois excessives sur le secret d'Etat, les faits diffamatoires, les exigences légales qui restreignent l'entrée dans la profession de journaliste ou des lois qui empiètent de façon déraisonnable sur les fonctions des médias**

Le Code de l'Information et de la Communication et la loi portant création de la HAAC contiennent des restrictions à l'exercice de la liberté d'expression. Les deux lois stipulent que la liberté d'expression peut être limitée si, entre autres, elle menace l'ordre public et la sécurité nationale.

Toutefois, le panel a estimé que ces notions n'étaient pas bien définies et pouvaient donc être interprétées de manière erronée et instrumentalisées par les autorités. Alors que la loi semble garantir la liberté d'expression, elle introduit néanmoins des contrôles qui limitent la jouissance de cette liberté.

Le Code du numérique criminalise plusieurs infractions liées à l'exercice de la liberté d'expression qui pourraient affecter la capacité du citoyen à s'exprimer librement. Les articles 547 à 560 punissent un large éventail d'infractions liées aux «contenus abusifs et infraction de presse en ligne» avec des peines d'emprisonnement et des amendes.

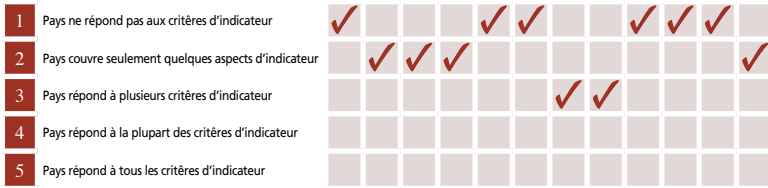
L'article 558 stipule :

« Une personne qui commet une infraction de presse, notamment une diffamation, une injure publique, une apologie de crime, par le biais d'un moyen de communication électronique public, est punie des mêmes peines que celles prévues par la loi n° 2015-07 du 20 mars 2015 portant Code de l'Information et de la Communication en vigueur, quel qu'en soit le support. »

Les membres du panel ont convenu que certaines restrictions à la liberté d'expression pourraient servir une cause légitime. Tous les pays ont de telles restrictions, ont-ils dit, mais ont noté que celles du Bénin étaient excessives. Un membre du panel a même déclaré qu'au moins les deux tiers des dispositions légales en matière d'information et de communication avaient un caractère restrictif.

### Notation:

**Notes individuelles:**



**Moyenne:**

**1.7 (2007 = 1.4; 2009 = 1.5; 2011 = 2.5; 2014 = 3.4)**

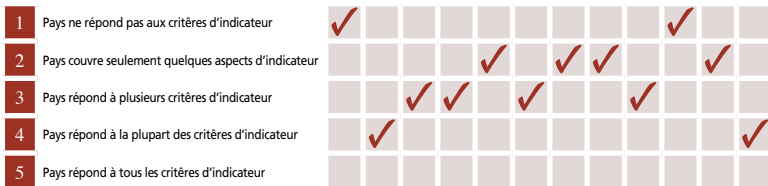
## 1.4 Le gouvernement s'efforce d'honorer les instruments régionaux et internationaux sur la liberté d'expression et la liberté des médias

Le Bénin a ratifié tous les instruments internationaux et régionaux, y compris ceux relatifs à la liberté d'expression. Ces instruments deviennent partie intégrante du corpus législatif national une fois dûment ratifiés, conformément à la Constitution. En cas de conflit avec les lois nationales, les instruments internationaux ratifiés priment<sup>1</sup>.

Sur le front de la mise en œuvre, cependant, les autorités ne respectaient pas toujours leurs engagements internationaux et les dispositions de la Constitution. Certaines parties des lois nationales, telles que la diffamation pénale, sont en totale violation des standards internationaux, estime le panel. En dépit de son adhésion aux plateformes défendant la liberté de l'information, le Bénin n'a pas encore adopté une loi sur la liberté de l'information.

### Notation:

**Notes individuelles:**



**Moyenne:**

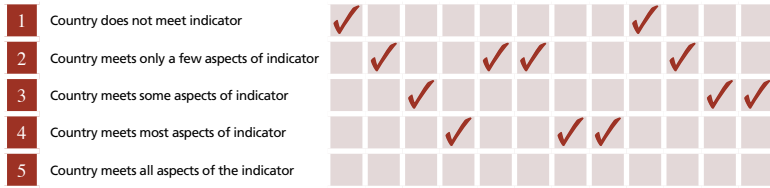
**2.5 (2007 = n/a; 2009 = 3.2; 2011 = 2.7; 2014 = 2.6)**

1 Article 147, Constitution de la République du Bénin.



## Notation:

### Notes individuelles:



Moyenne:

2.6 (2007 = 1.0; 2009 = 1.3; 2011 = 1.0; 2014 = 1.5)

## 1.7 L'information publique est facilement accessible, garantie par la loi et à tous les citoyens

Les articles 70 à 107 du Code de l'information et de la communication sont consacrés à l'accès à l'information. Selon les articles 70 à 73 :

Tout citoyen a le droit d'accéder aux documents ou aux renseignements détenus par un organisme public ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

Ce droit s'exerce sur lesdits documents ou renseignements, qu'ils soient conservés par l'organisme public ou par un tiers. (Article 70)

Tout agent ou organisme public qui refuse le droit d'accès aux sources publiques d'information, doit en justifier la décision. Toute entrave aux droits d'accès à l'information est passible de sanction administrative et/ou judiciaire. (Article 71)

Le droit d'accès aux sources publiques d'information s'exerce quelle que soit la forme des documents : écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre. (Article 72)

Les agents peuvent dévoiler et fournir des preuves de tous les comportements illicites dans l'administration publique. Sauf dénonciation calomnieuse, ils n'encourent, ce faisant, aucune sanction administrative ou mesure disciplinaire. (Article 73)

D'autres articles fixent les conditions, les procédures et les restrictions d'accès aux informations publiques, ainsi que les voies de recours.

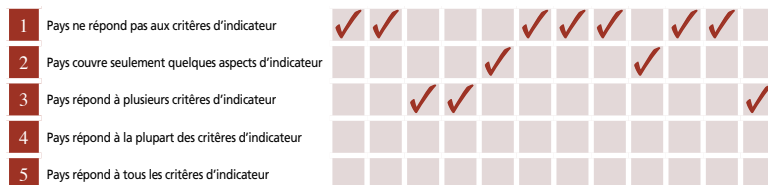
Même si les dispositions du Code de l'information et de la communication sont similaires à celles de la plupart des lois sur la liberté d'information, les médias et les organisations de la société civile continuent de plaider en faveur d'une loi distincte sur la liberté d'information. Ils prétendent que cette nouvelle loi servira mieux les intérêts du citoyen que les dispositions actuelles.

Même dans ce cas, les dispositions actuelles ne sont guère respectées. Les autorités publiques, semble-t-il, ont beaucoup à cacher. Les salaires des ministres, par exemple, sont top secret. Même la Cour constitutionnelle a essayé d'en connaître

le montant, mais n’a pas réussi à obtenir cette information. Les détenteurs d’informations publiques soulignent toujours la nécessité de protéger les secrets officiels afin d’empêcher systématiquement les journalistes et les citoyens d’accéder à l’information.

### Notation:

#### Notes individuelles:



Moyenne:

1.7 (2007 = 1.4; 2009 = 4.8; 2011 = 1.4; 2014 = 1.2)

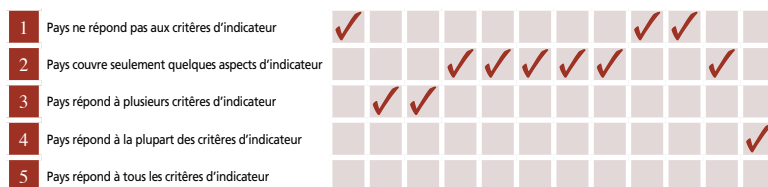
## 1.8 Les sites web, les blogs et d’autres plateformes numériques ne sont pas tenus d’être déclarés ou d’obtenir l’autorisation préalable des pouvoirs publics

Selon l’article 252 du Code de l’information et de la communication, « l’exploitation directe ou indirecte en République du Bénin à titre gratuit ou onéreux, d’un site internet fournissant des services de communication audiovisuelle et de presse écrite destinés au public est subordonnée à l’autorisation de la Haute Autorité de l’Audiovisuel et de la Communication. Toutefois, la création ou l’animation des blogs n’est soumise à aucune autorisation préalable. »

Les intervenants ont observé que cette exigence violait le principe « d’internet sans frontières ». Si la plupart des grands sites d’information qui traitent au quotidien de l’actualité béninoise publient leur contenu depuis le pays, le panel note qu’il existe des propriétaires de sites d’information hébergés dans d’autres pays d’où ils publient du contenu sur le Bénin.

### Notation:

#### Notes individuelles:



Moyenne:

2.1 (2007 = n/a; 2009 = 4.8; 2011 = 4.9; 2014 = 4.6)



## 1.9 L'État ne cherche pas à bloquer ou à filtrer le contenu d'Internet à moins qu'il n'y ait des dispositions légales prévoyant des restrictions qui servent des intérêts légitimes et qui sont nécessaires dans une société démocratique, et qui sont appliquées par des tribunaux indépendants

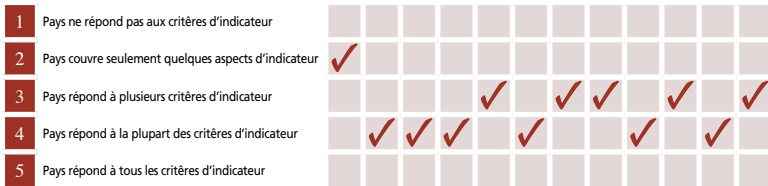
Le site d'information Agence Sud Presse, qui avait publié des informations critiques à l'égard de l'église catholique romaine, s'est soudainement retrouvé hors ligne, quelques semaines avant la visite du Pape en 2011.

Les affirmations selon lesquelles l'État cherche à bloquer ou à filtrer le contenu Internet sont difficiles à vérifier. La plupart des gens sont convaincus que l'État ne dispose pas des capacités techniques pour le faire, même s'il en avait l'intention. Au cours du panel, il a été relevé que nul ne pouvait prouver si la HAAC a les capacités techniques pour bloquer un site internet ou pas. Sur le cas du journal *La Nouvelle Tribune*, si son site web est toujours en ligne, c'est parce qu'il a fait savoir, après la décision de suspension de la HAAC que le site web n'est pas la propriété du journal papier. Dans un communiqué, les propriétaires du site web ont fait savoir que le site appartient à une société de droit canadien. Le site web a d'ailleurs changé de nom dans la foulée en devenant «*La Nouvelle Tribune Info+* ».

La HAAC a interdit<sup>2</sup>, tous les sites Web en application du Code de l'Information qui soumet les sites web à un régime d'autorisation. Les cahiers de charges pour les sites Web ont été élaborés et adoptés par la HAAC. Un appel à candidatures a été lancé pour l'obtention de l'autorisation d'exploitation de site web pour des services d'information destinée au public. Les demandes sont toujours en étude au niveau de la HAAC, même si le délai de réponse fixé par le cahier des charges est dépassé. «Nous sommes dans une phase de transition» a déclaré l'un des panélistes.

### Notation:

#### Notes individuelles:



#### Moyenne:

3.4 (2007 = n/a; 2009 = 3.6; 2011 = 3.1; 2014 = 2.6)

2 Communiqué de presse n°0045-17/HAAC/PT/DC/SP-C du 21 décembre 2017,

## 1.10 La société civile en général, et les groupes de pression des médias défendent activement la cause de la liberté des médias

Dans l'ensemble, les organisations de la société civile défendent les causes des médias. Pour la plupart d'entre eux, une partie de leur mission consiste à promouvoir la liberté d'expression et une presse libre. Les syndicats et autres organisations organisent ou rejoignent des manifestations publiques lorsque la presse et la liberté d'expression sont attaquées.

Mais ces efforts sont dispersés, non coordonnés et en grande partie inefficaces. Les syndicats disent ne pas disposer de la masse critique nécessaire pour influencer les politiques et demander justice pour les journalistes. Certains ajoutent que ce sont les rapports incestueux que certains responsables d'association entretiennent ostensiblement avec les pouvoirs publics qui inhibent les luttes pour la liberté d'expression.

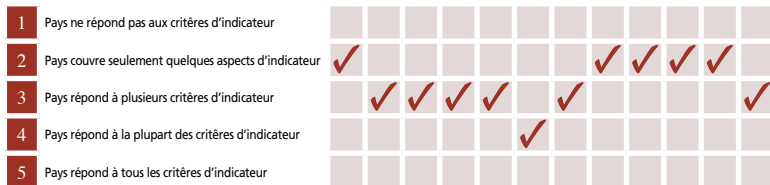
Certains dirigeants de la société civile sont devenus tellement impliqués dans la politique qu'ils préfèrent fermer les yeux lorsque les droits des médias sont piétinés. De plus, l'action commune est inhibée par l'émergence de groupes pro-gouvernementaux et anti-gouvernementaux au sein de la société civile.

Les relations entre les membres de la société civile et les journalistes sont tendues. Les conflits passés, généralement dus à une mauvaise couverture médiatique, rendent difficile la défense de la presse par certaines organisations.

Certains journalistes ajoutent que les médias eux-mêmes sont devenus difficiles à défendre en raison de leurs pratiques médiocres et contraires à l'éthique. Ils sont désorganisés et ne s'accordent pas sur les objectifs à poursuivre. Pour illustrer le manque de solidarité, les panélistes ont affirmé que les médias (toute la corporation) n'ont pas protesté contre l'interdiction illimitée du journal *La Nouvelle Tribune*.

### Notation:

#### Notes individuelles:



Moyenne:

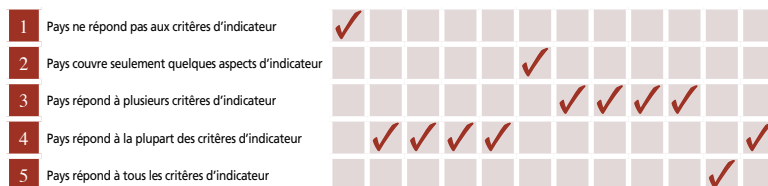
2.7 (2007 = 4.2; 2009 = 4.1; 2011 = 4.7; 2014 = 2.6)

## 1.11 La législation sur les médias est le résultat de concertations approfondies entre les institutions étatiques, les citoyens et les groupes d'intérêt

Les autorités ont procédé à de vastes consultations avant d'élaborer et de promouvoir le Code de l'information et de la communication et le Code sur la transmission numérique terrestre (TNT). Mais le Code du numérique hautement controversé n'a pas bénéficié d'une approche similaire. Les points de vue des médias ne sont pas non plus pris en compte lors de l'adoption d'autres législations, telles que les lois fiscales, qui affectent indirectement les organes de presse.

### Notation:

#### Notes individuelles:



#### Moyenne:

3.3 (2007 = n/a; 2009 = 1.8; 2011 = 2.0; 2014 = 2.8)

#### Note générale du Secteur 1:

3.3

# SECTEUR 2:

**Le paysage médiatique, y compris les nouveaux médias, se caractérise par la diversité, l'indépendance et la viabilité**





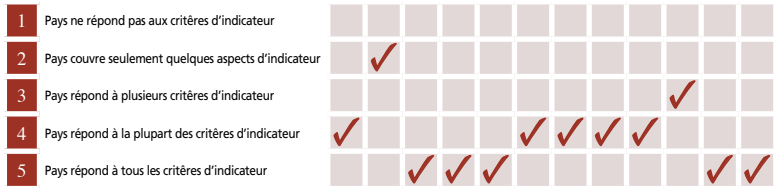


n'interdit pas aux entreprises de presse de posséder des agences de publicité et de communication.

Cela a créé un paysage qui n'est pas concurrentiel car le secteur des médias est contrôlé par quelques conglomérats, selon les panélistes. Les entreprises qui possèdent des organes de presse ainsi que des agences de publicité placent de préférence des annonces dans leurs propres organes, au détriment de leurs concurrents.

**Notation:**

**Notes individuelles:**



**Moyenne:** 4.2 (2007 = 4.3; 2009 = 1.9; 2011 = 2.8; 2014 = 3.1)

## 2.6 Le gouvernement promeut un paysage médiatique diversifié, avec des organes de presse économiquement viables et indépendants

L'aide de l'État aux médias privés est instituée par la loi. Il est ouvert à tous les organes de presse ayant une existence légale en République du Bénin. Le Code de l'information et de la communication promulgué en mars 2015, a créé le fonds de développement des médias géré conjointement par un représentant du gouvernement, un représentant de la HAAC et trois représentants des associations professionnelles. Ce fonds, qui va remplacer l'aide classique, n'est pas encore opérationnel.

Lors du dernier versement, l'aide publique à la presse privée s'élevait à 350 millions de francs (près de 600.000 dollars américains). Le panel précise qu'en mai 2018, l'Etat a versé une moitié de l'aide comptant pour l'année 2018. Donc au total, l'Etat doit au titre de l'aide à la presse le versement des montants pour 2015, 2016, 2017, et une partie de 2018.

En outre, conformément à l'article 40 du Code de l'information et de la communication, « l'Etat accorde des facilités aux entreprises de presse privée à travers un régime fiscal spécial favorable. Il peut s'agir d'allègement, de diminution ou d'exonération des impôts, taxes ou redevances. »

Les panélistes ont décrit une réalité de terrain différente. L'aide de l'Etat à la presse privée n'a pas été accordée au cours des quatre dernières années. En



outre, les exonérations fiscales prévues par la loi doivent encore être appliquées. Le gouvernement semble plus enclin à asphyxier financièrement la presse en vue de mieux la contrôler.

Vu de loin, on pourrait dire que les médias publics sont l'exception. Mais ceux qui ont une connaissance de première main disent qu'ils sont sous-financés. Les subventions de l'Etat, disent-ils, ont diminué au fil des ans. *La Nation* et ORTB n'ont pas de budget propre et fonctionnent comme des départements du ministère de la Communication. La plupart des stations appartenant au radiodiffuseur d'Etat sont dépourvues d'équipement et de personnel. Certaines ont aussi peu que huit employés à plein temps, a déclaré un membre du panel, qui a une bonne connaissance de la situation.

## Notation:

### Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	✓	✓																	✓	
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur			✓	✓				✓	✓											✓
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur					✓	✓					✓	✓								
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur																				
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur																				

Moyenne:

2.1 (2007 = n/a; 2009 = 1.5; 2011 = 2.1; 2014 = 2.1)

## 2.7 Tous les médias reflètent de façon équitable les voix des hommes et des femmes

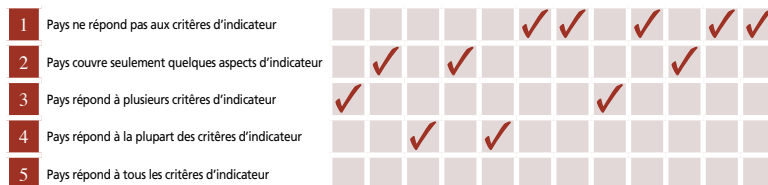
Les médias ne font pas la distinction entre hommes et femmes lorsqu'ils recherchent des sources ou produisent des contenus. Pour le panel, les médias sont ouverts à quiconque veut être vu ou entendu. En d'autres termes, il n'y a pas de politique visant à promouvoir une représentation équitable des hommes et des femmes dans les médias.

Par conséquent, une discrimination passive s'est établie. Les reportages et les programmes d'information montrent que les hommes continuent de dominer les femmes dans les médias. «Les médias projettent une société largement patriarcale», a déclaré un intervenant.

Pourtant, la situation actuelle est une nette amélioration par rapport au passé. Les stations de radio et de télévision proposent des programmes spéciaux qui traitent de questions intéressant les femmes, tout comme les journaux sont disposés à couvrir les activités des femmes et les questions qui les intéressent, telles que la violence sexuelle et le mariage forcé.

## Notation:

### Notes individuelles:



Moyenne:

2.1 (2007 = n/a; 2009 = 3.0; 2011 = 3.7; 2014 = 2.8)

## 2.8 Tous les médias reflètent de façon équitable les voix de la société et de ses minorités dans leur diversité ethnique, linguistique et religieuse

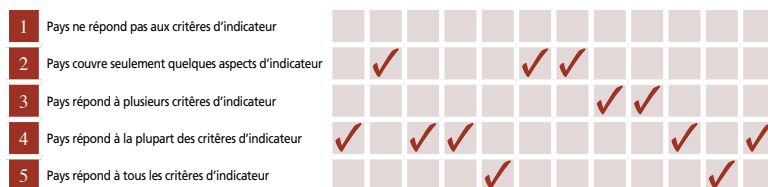
Les médias publics et privés cherchent à projeter la diversité de la société béninoise. Ceci est en partie requis par la loi. Mais c'est aussi un impératif, s'ils doivent atteindre le plus grand nombre de personnes. Par conséquent, les médias écrits et audiovisuels cherchent à produire un contenu qui répond aux attentes de la plupart des groupes sociologiques et des intérêts différents.

La plupart des principales langues nationales sont fréquemment utilisées à la radio, en particulier dans les zones rurales, où le français est moins parlé ou compris. Les tentatives de création de journaux dans certaines langues locales ont toujours tendance à être de courte durée en raison de ressources limitées.

Les stations de radio et chaînes de télévision religieuses sont l'exception : elles sont au mieux discriminatoires et au pire intolérantes. A l'exception de certaines, la plupart ne diffusent que des programmes qui font la promotion de leurs enseignements ou n'engagent que des personnes qui appartiennent à leur religion.

## Notation:

### Notes individuelles:



Moyenne:

3.5 (2007 = n/a; 2009 = 2.6; 2011 = 3.0; 2014 = 2.9)

## 2.9 Les médias couvrent l'ensemble des dimensions économiques, culturelles, politiques, sociales, nationales et locales et mènent des enquêtes

La loi exige que les médias béninois couvrent tous les aspects de la vie nationale, y compris les opinions politiques divergentes. Selon l'article 17 du Code de l'information et de la communication, « la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication assure, d'une manière générale, le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans la presse et la communication audiovisuelle, notamment en ce qui concerne les émissions d'information politique.

En cas de manquement grave aux obligations, elle adresse des observations aux dirigeants de l'organe de presse défaillant et, le cas échéant, lui inflige des sanctions conformément aux dispositions de la loi organique relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. »

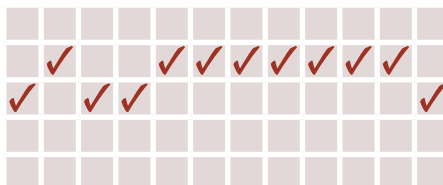
Pour des raisons purement éditoriales et économiques, les médias produisent un contenu qui couvre un large éventail de secteurs. Les jeunes journalistes se spécialisent de plus en plus. Cependant, les couvertures de l'actualité politique et de faits de société sont toujours plus abondantes alors que certaines questions sociales restent moins importantes.

Les conditions sur le terrain favorisent le journalisme d'investigation. Mais il existe quelques goulots d'étranglements dont l'accès aux sources publiques d'information. Les conditions dans les organes de presse ne sont pas favorables au journalisme d'investigation. Par ailleurs, dans un contexte où les articles sur l'actualité politique et les gros scandales de corruption sont les plus lus, il se pose le problème de la rentabilité des articles d'investigation, selon un membre du panel. Quelques journaux spécialisés dans le journalisme d'investigation ont été forcés de passer à la couverture de l'actualité pour rester aux affaires.

### Notation:

#### Notes individuelles:

- 1 Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2 Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3 Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4 Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5 Pays répond à tous les critères d'indicateur



#### Moyenne:

2.3 (2007 = 3.9; 2009 = 3.3; 2011 = 3.3; 2014 = 2.5)

## 2.10 Les organes privés de communication audiovisuelle offrent un minimum de programmes d'intérêt public de qualité

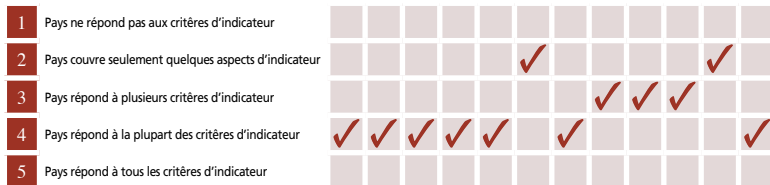
Les avis divergent quant à la qualité des programmes et productions audiovisuels privés.

Pour les critiques, les médias privés servent un intérêt économique étroit et manquent de la volonté et des moyens nécessaires pour couvrir les sujets d'intérêt public. Certains propriétaires laissent leurs tendances politiques dicter le contenu éditorial, ainsi que le choix des invités et des sources. D'autres, incapables d'assumer les coûts de production, remplissent les ondes de musique et de productions cinématographiques étrangères.

Ceux qui évaluent favorablement les radiodiffuseurs privés affirment qu'ils font un meilleur travail que leurs concurrents des médias publics. Même avec des ressources limitées, les médias privés produisent des programmes de meilleure qualité que les médias publics. Ils ont démocratisé l'accès aux médias en ouvrant leurs ondes pour que les gens «se vident».

### Notation:

#### Notes individuelles:



Moyenne:

3.4 (2007 = n/a; 2009 = n/a; 2011 = n/a; 2014 = 3.6)

## 2.11 Le pays a une politique cohérente de TIC et/ou le gouvernement met en œuvre des mesures de promotion, qui visent à satisfaire les besoins en informations de tous les citoyens, y compris les communautés marginalisées

Le Code numérique est la principale loi sur les TIC au Bénin. Il a pour objet de régir :

- les activités qui relèvent des réseaux et services de communications électroniques ;
- les outils électroniques ;

- les services de confiance en l'économie numérique ;
- le commerce électronique ;
- la protection des données à caractère personnel ; et
- la cybercriminalité et la cyber sécurité.

Des efforts sont faits pour promouvoir l'utilisation des TIC. Les autorités ont créé des centres multimédias communautaires offrant aux citoyens une formation aux TIC et un accès à ces technologies. De plus, les ordinateurs (les matériels informatiques en général) sont importés dans le pays en franchise d'impôts afin de maintenir les prix bas.

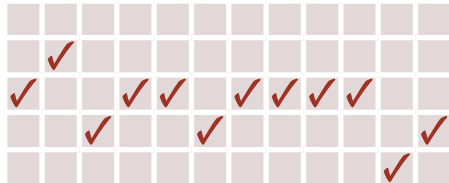
Malgré ces avancées, les citoyens se plaignent de ce que le secteur des TIC souffre d'actions fragmentées. Le pays a déjà dépensé des milliards de francs CFA pour la pose de fibres optiques, mais la couverture nationale reste inférieure à 10%. Les travaux sont en cours pour le maillage de tout le territoire en fibre optique. Un plan visant à augmenter le coût d'Internet a été abandonné suite à une opposition massive.

En effet, en juillet 2018 le gouvernement a pris un décret qui augmente le coût de la communication électronique à travers l'institution d'une taxe sous forme de contribution sur la consommation des services de communication électronique fournis par les réseaux ouverts en République du Bénin. En septembre 2018, après une vive protestation populaire, le gouvernement a rapporté son décret. Cependant, la communication électronique a finalement augmenté de coût à travers une décision d'encadrement tarifaire prise fin novembre 2018 par l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste (ARCEP-Bénin). Le coût de la communication est passé du simple au quadruple. 1 Go est passé de 500 à 2000 f CFA (1 à 4 dollars américains).

## Notation:

### Notes individuelles:

- 1 Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2 Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3 Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4 Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5 Pays répond à tous les critères d'indicateur



### Moyenne:

3.3 (2007 = n/a; 2009 = 2.4; 2011 = 2.2; 2014 = 3.2)

## 2.12 Le gouvernement n'utilise pas son pouvoir sur le processus de placement publicitaire pour influencer le contenu éditorial

Pour les membres du panel les autorités utilisent la publicité pour museler la presse. C'est la règle au Bénin. Les ministres et les directeurs de sociétés d'État placent systématiquement des annonces dans les médias conviviaux au détriment des plus critiques. Les conditions associées aux contrats publicitaires exigent non seulement que les bénéficiaires soutiennent le gouvernement, mais qu'ils s'engagent également à critiquer l'opposition. Ils ont cité l'exemple de *La Nouvelle Tribune*, qui reçoit rarement de la publicité politique des autorités publiques en raison de son ton critique.

### Notation:

#### Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur												
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur												
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur												
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur												

Moyenne:

1.0 (2007 = 1.0; 2009 = 1.1; 2011 = 1.1; 2014 = 1.0)

## 2.13 Le marché de la publicité est suffisamment important pour soutenir une diversité d'organes de presse

Les médias doivent faire concurrence avec les panneaux d'affichage et autres plateformes pour les offres publicitaires. Très souvent, les annonceurs préfèrent les panneaux d'affichage. Cela donne l'impression que le marché est petit. En réalité, le marché publicitaire béninois n'est pas négligeable compte tenu de la taille de l'économie.

D'autres problèmes sont liés à la manière dont la publicité est insérée dans les médias. En l'absence d'un Bureau de vérification de la publicité et d'autres moyens indépendants permettant de vérifier la force réelle des organes des médias, les insertions dépendent des connexions des promoteurs et du pouvoir discrétionnaire des annonceurs. Les annonceurs ont plus de pouvoir que les organes des médias et l'exploitent pour fixer unilatéralement les prix des annonces.

Quelques organes d'information, notamment *La Nation*, *Matin Libre* et *Le Matinal*, reçoivent la part du lion des annonces. En outre, les organes de presse

qui possèdent des agences de publicité rivalisent injustement avec ceux qui n'en ont pas. Certains estiment que seule une loi sur la publicité permettra d'éviter les conflits d'intérêts et la concurrence déloyale, d'autant que certains propriétaires de journaux sont aussi promoteurs d'agences de publicité.

### Notation:

#### Notes individuelles:

1	Country does not meet indicator		✓	✓	✓	✓		✓		✓		✓	✓
2	Country meets only a few aspects of indicator	✓						✓		✓			
3	Country meets some aspects of indicator											✓	
4	Country meets most aspects of indicator												
5	Country meets all aspects of the indicator												

**Moyenne:** 1.4 (2007 = 1.0; 2009 = 1.1 ; 2011 = 2.5; 2014 = 1.3)

**Note générale du Secteur 2:** 2.9

# SECTEUR 3:

**La régulation de la communication audiovisuelle est transparente et indépendante, le diffuseur d'Etat/public s'est mué en véritable service public**



### 3.1 La législation sur l’audiovisuel a été adoptée et est appliquée, et crée un environnement favorable à l’audiovisuel public, commercial et communautaire

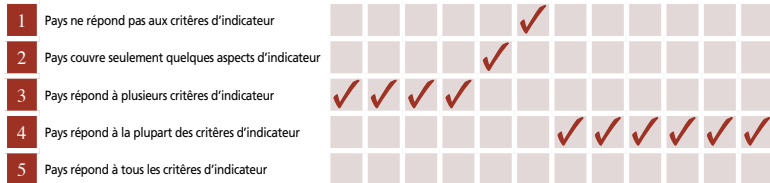
Le Code de l’information et de la communication régit tous les médias. C’est donc la loi vers laquelle il faut se tourner pour discuter de la législation relative à la radiodiffusion. Il reconnaît trois types de diffuseurs : public, privé commercial et privé à but non lucratif. En raison de leur nature, les radiodiffuseurs privés à but non lucratif sont exemptés de taxes et d’autres obligations administratives.

De l’avis des intervenants, la loi ne permet pas à la radiodiffusion de prospérer. Malgré une forte demande, les autorités n’ont pas délivré de licences à de nouveaux demandeurs privés et à but non lucratif au cours des dernières années. Les dernières autorisations concernaient entièrement les radios religieuses.

Le caractère déterminant de la radiodiffusion communautaire n’est pas pleinement pris en compte dans la loi, ce qui entraîne une confusion. Plusieurs personnes ont profité des échappatoires pour créer des «radios communautaires» qui ne sont responsables devant personne, à l’exception du fondateur.

#### Notation:

##### Notes individuelles:



##### Moyenne:

3.3 (2007 = 4.7; 2009 = 3.6; 2011 = 3.5; 2014 = 4.2)

### 3.2 L’audiovisuel est régulé par un organe indépendant et suffisamment protégé par la loi contre les ingérences, et dont les membres sont nommés de façon transparente et ouverte, en concertation avec la société civile, et qui n’est pas dominé par un parti politique

En vertu de la loi, la HAAC est « indépendante de tout pouvoir politique, de tout parti politique, association ou groupe de pression de quelque nature que ce soit »<sup>3</sup>. Elle est composée de neuf membres : trois désignés par le bureau de l’Assemblée nationale, trois par le président de la République et trois par les professionnels des médias et des télécommunications. Le président de la République nomme le président de la HAAC, après consultation avec le président de l’Assemblée nationale ; tandis que les membres élisent un vice-président et deux rapporteurs.

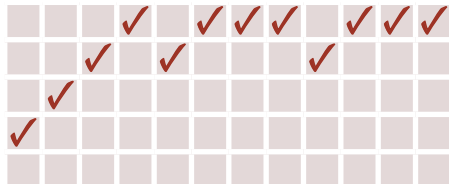
La manière dont les membres et le bureau sont constitués mine l’indépendance de la HAAC. Certains membres de la HAAC parviennent à des accords, par exemple en s’engageant à défendre les intérêts du gouvernement, avant leur nomination. Le processus est criblé de clientélisme, a déclaré un intervenant.

Il ne fait donc aucun doute que beaucoup pensent que les membres actuels de la HAAC n’ont pas été indépendants ni n’ont travaillé dans l’intérêt du secteur audiovisuel. Pour certains, c’est le groupe qui a le plus muselé les médias ces dernières années.

#### Notation:

##### Notes individuelles:

- 1 Pays ne répond pas aux critères d’indicateur
- 2 Pays couvre seulement quelques aspects d’indicateur
- 3 Pays répond à plusieurs critères d’indicateur
- 4 Pays répond à la plupart des critères d’indicateur
- 5 Pays répond à tous les critères d’indicateur



##### Moyenne:

1.7 (2007 = 4.7; 2009 = 3.6; 2011 = 3.5; 2014 = 2.2)

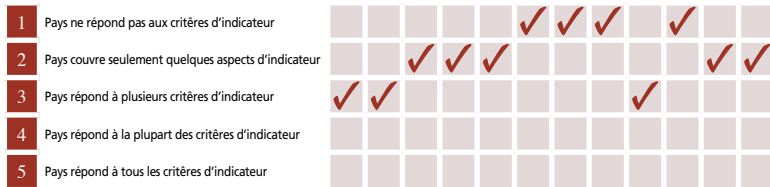
3 Article 4, Loi organique No 92-021 du 21 aout 1992 relative à la Haute Autorité de l’Audiovisuel et de la Communication.

### 3.3 L'organe régulant les services et les licences audiovisuels le fait dans l'intérêt du public et assure l'équité et la diversité des opinions représentant la société dans son ensemble

Les autorisations de diffusion et les fréquences sont émises par la HAAC. Selon les intervenants, le processus d'attribution des licences et des fréquences est corrompu et hautement politisé. Certaines sociétés privées, telles que *Sikka TV*, ont demandé en vain une autorisation. Dans l'intervalle, les demandes émanant de personnes proches du gouvernement ont été approuvées, même si jusque-là, certains promoteurs qui ont reçu les autorisations n'ont pas mis en place les moyens nécessaires, plusieurs années après, pour utiliser les fréquences qui leur sont attribuées.

#### Notation:

##### Notes individuelles:



Moyenne:

1.9 (2007 = n/a; 2009 = 3.2; 2011 = 3.3; 2014 = 1.4)

### 3.4 Le diffuseur public/d'Etat est responsable devant le public par l'intermédiaire d'un conseil d'administration représentatif de la société dans son ensemble et désigné de manière indépendante, ouverte et transparente

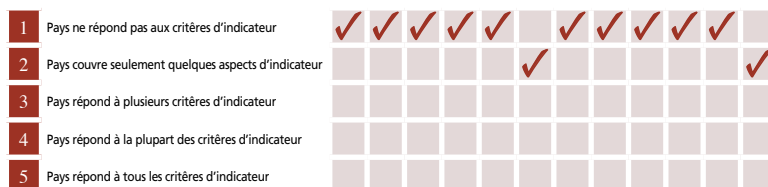
L'ORTB est régi par la loi n° 94-009 du 28 juillet 1994, portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique, la loi organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC, et le décret n°2005-252 du 06 mai 2005 relatif à ses statuts. Il est doté de la personnalité morale, de l'autonomie financière et est placé sous la tutelle du Ministère chargé de la Communication.

Selon l'article 7 de la loi portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique : L'office est administré par un conseil d'Administration. Ce conseil d'Administration est composé de sept (7) membres au moins et de quinze (15) membres au plus selon la spécificité de l'Office concerné. Ces membres sont nommés par Décret pris en Conseil des Ministres. Le représentant du Ministre de tutelle assure la présidence du Conseil d'Administration.

Le conseil d'administration n'est nullement indépendant et ne peut être considéré comme responsable devant le public. Dans l'esprit de la loi, il agit au nom du gouvernement.

### Notation:

#### Notes individuelles:



Moyenne:

1.2 (2007 = 1.1; 2009 = 1.2; 2011 = 1.1; 2014 = 1.0)

## 3.5 L'indépendance éditoriale du diffuseur public/ d'État de toute influence politique est garantie par la loi et appliquée pour garantir des programmes d'information et d'actualité équilibrés et équitables

Indépendamment de ce que la loi pourrait dire, l'ORTB subit une forte influence politique de la part de l'administration publique. Elle est une extension du ministère de la Communication et suit les directives du ministre, de la direction de la Communication et de la Présidence de la République. Les directeurs et les journalistes comprennent que leur rôle est de défendre et de promouvoir les actions du gouvernement, notamment celles du président.

Dans une certaine mesure, la radio nationale jouit d'un certain niveau d'indépendance. Historiquement, les journalistes de la radio ont fait preuve d'impartialité dans la couverture des informations, ce qui n'est pas le cas de leurs collègues de la télévision nationale.

## Notation:

### Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur											✓
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur									✓		✓
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur											
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur											

Moyenne:

1.4 (2007 = n/a; 2009 = n/a; 2011 = n/a; 2014 = 1.0)

## 3.6 Le diffuseur public/d'État est financé de manière à le protéger contre toute ingérence politique dans son budget, et contre toute pression commerciale

Le radiodiffuseur d'État a trois sources de revenus principales : les subventions de l'État, les redevances audiovisuelles et la publicité. Parmi les autres sources figurent la vente de productions, les contrats de sponsoring et les annonces classées. Compte tenu de l'opacité avec laquelle les finances publiques sont gérées, il est difficile de savoir combien elle gagne de ces différentes sources sur l'année.

Néanmoins, les radios et les chaînes de télévision d'Etat se plaignent continuellement d'être mal financées. Leurs budgets annuels sont approuvés et déboursés par le ministère de la Communication. Une nouvelle directive visant à faire voter le budget directement par le Parlement n'a pas encore été respectée.

## Notation:

### Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur									✓		✓
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur	✓										
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur											
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur											

Moyenne:

1.3 (2007 = n/a; 2009 = 1.1; 2011 = 1.2; 2014 = 1.5)



# SECTEUR 4:

**Les médias exercent des  
normes professionnelles de  
haut niveau**





## 4.2 Les médias suivent volontairement des codes de normes professionnelles qui sont appliqués par des organes indépendants /d'autorégulation qui traitent les plaintes du public

Les associations de médias se sont réunies pour élaborer un Code de déontologie en 1999. Celui-ci a été révisé en 2005 et reste le seul document-cadre avec le Code de l'information et de la communication définissant les devoirs, les responsabilités et les normes du journalisme au Bénin. Le Code est appliqué par l'ODEM.

L'ODEM a été créé en 1999, à une époque où le gouvernement envisageait d'adopter de nouvelles lois sur les médias. L'idée était de mettre de l'ordre dans le secteur et de lutter contre les pratiques non professionnelles et contraires à l'éthique. L'Observatoire a été conçu comme un organe d'autorégulation composé de journalistes et d'autres groupes professionnels tels que les professions juridiques.

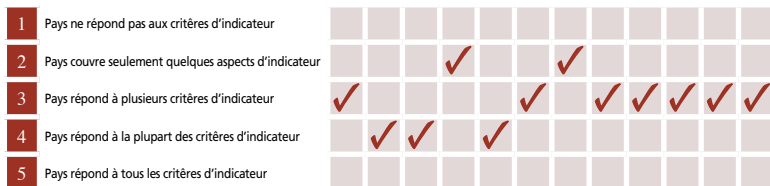
L'ODEM a joué son rôle et, pendant quelque temps, ses décisions ont été respectées. Il recevait fréquemment des plaintes du public, y compris des officiers supérieurs de l'armée et des professeurs d'université. L'Observatoire était crédible, respecté et démontrait la capacité à autoréguler le secteur des médias. De plus, il était audacieux et s'est prononcé contre les journalistes plus souvent que pour eux.

Au début, il y avait peu de journalistes, ce qui faisait de la dénonciation un moyen efficace de faire respecter l'éthique des médias. Mais l'Observatoire est devenu faible, avec l'expansion du paysage et l'arrivée de jeunes journalistes sans maîtrise de la vision originale de l'Observatoire.

L'une des faiblesses de l'Observatoire est son incapacité à «mordre» : il ne peut techniquement que dénoncer et sensibiliser. Des réflexions sont en cours pour le réorganiser et réviser le Code d'éthique afin de refléter les défis actuels, tels que le journalisme en ligne et les médias sociaux.

### Notation:

#### Notes individuelles:



Moyenne:

3.1 (2007 = 5.0; 2009 = 4.3; 2011 = 3.9; 2014 = 4.2)

### 4.3 Les niveaux de salaire et les conditions générales de travail, dont la sécurité des journalistes et des autres professionnels des médias sont appropriés

Une convention collective renégociée par les syndicats en 2017 a fixé le salaire minimum des journalistes et autres professionnels des médias à 77 000 francs CFA (154 dollars américains), étant entendu que les organes de presse disposant de plus de ressources paieraient davantage. Les syndicats ont également convenu de verser une partie de la contribution des journalistes à la caisse nationale d'assurance sociale. Ces mesures ont été prises pour améliorer les salaires des journalistes, qui étaient très bas, et établir un régime de retraite. Même selon les normes des pays en développement, le salaire minimum du journaliste était très bas et pouvait à peine couvrir les dépenses de base d'un débutant.

Les journalistes sont restés parmi les professionnels les moins rémunérés, ont déclaré les panélistes. Certains, qui se situent au bas de l'échelle salariale, ne gagnent que 40 000 francs CFA (80 dollars américains), tandis que certains journalistes chevronnés et même des rédacteurs en chef gagnent à peine 150 000 francs CFA (300 dollars américains) par mois. Dans des circonstances pires, certains journalistes n'ont ni contrat de travail ni salaire régulier et sont tenus de vivre des faveurs des organisateurs d'événements.

Il n'est pas surprenant que les conditions de travail en général soient médiocres, en particulier dans les médias privés. Faute de moyens de transport, certains journalistes se rendent au travail et vont même jusqu'à effectuer des missions à moto.

Les panélistes ont avancé plusieurs explications à ces mauvaises conditions de travail. Premièrement, la plupart des propriétaires d'organes de presse les créent pour défendre leurs intérêts économiques et politiques étroits, sans prêter attention aux conditions de travail de leur personnel. Deuxièmement, d'autres considèrent que leurs journaux et leurs médias audiovisuels sont des «moulins à argent» privés et ne partagent pas les recettes avec le reste du personnel. Troisièmement, la viabilité économique de la plupart des organes de presse privés ne peut soutenir la masse salariale ni offrir de bonnes conditions de travail aux journalistes.

La situation est peut-être meilleure dans le secteur public, où les salaires sont généralement plus élevés et plus réguliers. Dans l'ensemble, les journalistes des médias publics bénéficient de meilleures conditions de travail et de nombreux avantages, tels que les régimes d'assurance maladie.



## 4.5 Les journalistes et les organes de presse sont intègres et ne sont pas corrompus

Au Bénin, les expressions « communiqué de presse » ou « communiqué final » ne signifient pas toujours ce que l'on pourrait penser : ce sont des noms de code qui font référence à de l'argent que les journalistes reçoivent après avoir assuré la couverture médiatique d'un événement, comme une conférence de presse. Ce sont les équivalents de ce que l'on appelle dans d'autres parties du monde « des enveloppes brunes » ; et pourraient représenter n'importe quoi ; des pourboires aux pots-de-vin. Donner de l'argent à des journalistes pour couvrir des événements, assister à des conférences de presse ou mener des interviews est une pratique courante et normale, explique une panéliste.

Pour certains journalistes, la corruption est leur principale source de revenus, rapportant plus que leurs salaires mensuels. Il est courant de trouver un jeune journaliste vivant dans une grande maison et roulant dans des voitures de luxe, qu'il ne peut pas payer avec son salaire, après seulement quelques années d'emploi : ils savent quels organisateurs d'événements paient mieux que d'autres et travaillent avec leurs éditeurs pour ne couvrir que les événements pouvant rapporter plus d'argent, a déclaré un intervenant.

Les mauvaises conditions de travail et les bas salaires pourraient expliquer le niveau de corruption dans les médias béninois. Mais le fait que des journalistes bien payés, y compris des propriétaires de médias, et leurs collègues mal payés soient impliqués, montre que les causes sont ailleurs. Une théorie est que la pratique a commencé comme une « allocation de mission » versée aux journalistes des médias publics, chaque fois qu'ils accompagnaient des ministres et d'autres hauts fonctionnaires sur le terrain. Lorsque la presse privée est apparue, la pratique a été copiée et elle s'est transformée en toutes sortes de paiements pour des services journalistiques.

### Notation:

#### Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	✓		✓	✓		✓	✓	✓				✓
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur		✓									✓	✓
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur												
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur						✓						
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur												

#### Moyenne:

1.6 (2007 = n/a; 2009 = 1.1; 2011 = 1.7; 2014 = 1.2)

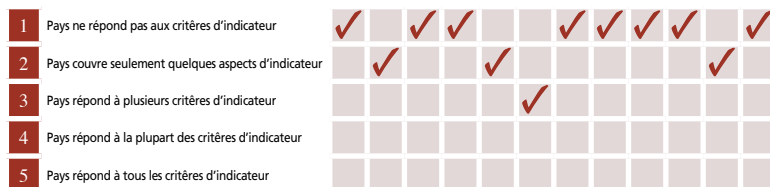
## 4.6 Les journalistes et les directeurs de publication n'exercent pas l'autocensure dans l'audiovisuel et la presse privée

L'autocensure est une pratique courante parmi les journalistes et les rédacteurs en chef au Bénin. Les raisons vont de la nécessité de protéger les intérêts économiques des journaux et des médias audiovisuels à la crainte de représailles, principalement de la part de forces puissantes issues du gouvernement et du monde des affaires. Les règles non écrites indiquent aux journalistes ce qu'ils peuvent écrire ou dire et ce qu'ils ne peuvent pas ; qui peuvent-ils critiquer et qui ne peuvent-ils pas ; etc. L'autocensure résulte de toutes les formes de pression exercées sur les journalistes, y compris celles de leurs supérieurs hiérarchiques et de leurs employeurs. Certains propriétaires de médias ont des listes de «vaches sacrées» que leurs journalistes ne peuvent pas «toucher».

Tout cela mis ensemble crée une atmosphère de peur et les journalistes préfèrent pécher par excès de prudence. Cela est évident dans les reportages : parfois, les journalistes se taisent simplement lorsque certaines grandes entreprises, telles que les principaux fournisseurs de services téléphoniques, sont accusées de mauvaises pratiques ; ou ils sautent à leur défense. Il est tout à fait possible de constater que les intérêts économiques et politiques d'un propriétaire de journal ont changé en examinant simplement le travail de leurs journalistes, a déclaré un intervenant.

### Notation:

#### Notes individuelles:



#### Moyenne:

1.4 (2007 = 4.3; 2009 = 1.8; 2011 = 2.3; 2014 = 1.9)

## 4.7 Les professionnels des médias ont accès à des structures de formation qui offrent des programmes de qualification ainsi que des opportunités d'améliorer leurs compétences

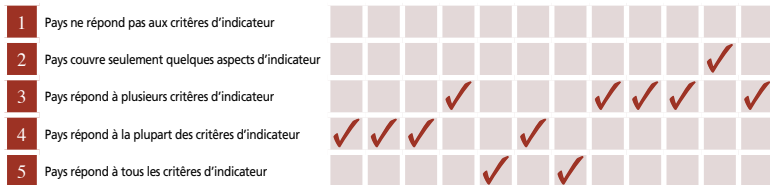
Les possibilités de formation pour les journalistes au Bénin n'ont fait que croître au fil des ans. L'Ecole Nationale des Sciences et Techniques de l'Information et de la Communication (ENSTIC) à l'Université d'Abomey-Calavi est l'un des principaux

centres de formation. La formation en journalisme est également dispensée par un nombre croissant d'institutions de formation privées, autorisées au cours des dernières années. Parmi les plus connues figurent : l'Institut Supérieur de Métiers de l'Audiovisuel (ISMA) ; l'Ecole Supérieure d'Administration, d'Economie, de Journalisme et de Métiers Audiovisuel (ESAE) ; la Haute Ecole du Commerce et de Management (HECM) ; l'Institut Supérieur de l'Information et de la Communication (ISIC) ; et les Cours SONOU (LCS). Un bon nombre d'étudiants béninois poursuivent encore des formations en journalisme à l'étranger, notamment au Sénégal et dans certains pays d'Europe.

Des opportunités de formation continue sont également disponibles pour les journalistes en exercice. Depuis quatre ans, une initiative connue sous le nom de Café Média Plus organise des entretiens professionnels hebdomadaires afin de perfectionner les compétences des journalistes et de les tenir au courant des évolutions du métier. De temps en temps, des séminaires financés par des donateurs offrent des formations spécialisées et thématiques aux journalistes sous forme de séminaires et d'ateliers, dans le pays ou à l'étranger. Certaines initiatives ont conduit à la production de manuels (dont certains sur la sécurité) que les journalistes continuent d'utiliser quotidiennement. Ces efforts complètent la formation et le mentorat internes permettant aux journalistes débutants d'apprendre de leurs collègues plus expérimentés.

**Notation:**

**Notes individuelles:**



Moyenne:

3.6 (2007 = 5.0; 2009 = 4.9; 2011 = 3.3; 2014 = 3.4)

**4.8 L'égalité des chances, quels que soient la race ou l'ethnie, le groupe social, le sexe, la religion, les handicaps physiques et l'âge, est promue dans les organes de presse**

Un intervenant a cité une étude selon laquelle les femmes journalistes travaillaient à la télévision plus que dans tout autre média. Cela s'explique par la préférence de la plupart des femmes journalistes pour la télévision. Cela explique aussi en partie pourquoi il y a moins de femmes dans les rédactions des journaux. Il existe également une disparité entre les rubriques couvertes par les femmes et celles laissées aux hommes. De manière générale, les femmes s'intéressent davantage

aux questions sociales et culturelles, tandis que les hommes sont généralement responsables de la couverture des événements politiques, économiques et sportifs.

Il n’y a pas de politique visant à promouvoir l’équité entre les sexes dans les médias : la tendance observée résulte de processus passifs. Toutefois, il convient de noter que moins de femmes occupent des postes à responsabilité dans les médias, ce qui pourrait être la conséquence d’une discrimination fondée sur le sexe. La plupart des propriétaires de médias sont des hommes et, en l’absence de politiques claires en matière d’égalité des sexes, les actions sont façonnées par les vues masculines dominantes. Le contexte socioculturel est également à blâmer. Les femmes sont encore largement considérées comme faibles, préoccupées par les tâches domestiques et familiales et incapables de travailler autant d’heures que les hommes. Malgré l’augmentation observée du nombre de femmes inscrites dans les écoles de journalisme, peu d’entre elles se retrouvent dans les salles de rédaction et atteignent les plus hauts rangs de la profession.

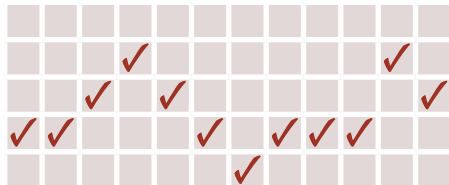
La discrimination fondée sur la religion est plus visible dans les médias religieux, qui ne recrutent que de l’intérieur. *Radio Maranatha*, par exemple, ne recrute que des évangéliques. Un réseau de journalistes catholiques élit uniquement les membres qui ont été mariés dans l’église à son conseil exécutif.

Les médias publics sont relativement plus diversifiés et tentent de donner les mêmes chances aux hommes et aux femmes. Ils reflètent les politiques gouvernementales en matière d’intégration d’une perspective sexospécifique, d’inclusion sociale et d’égalité des chances pour tous les sexes et tous les groupes sociaux.

**Notation:**

**Notes individuelles:**

- 1 Pays ne répond pas aux critères d’indicateur
- 2 Pays couvre seulement quelques aspects d’indicateur
- 3 Pays répond à plusieurs critères d’indicateur
- 4 Pays répond à la plupart des critères d’indicateur
- 5 Pays répond à tous les critères d’indicateur



**Moyenne:**

**3.5 (2007 = n/a; 2009 = 4.1; 2011 = 3.3; 2014 = 3.7)**

**Note générale du Secteur 4:**

**2.5**

# LA VOIE À SUIVRE



## 1. Quels sont les changements intervenus dans l'environnement médiatique au cours des trois ou quatre dernières années?

### Les changements positifs :

- La pénétration de la téléphonie mobile continue de croître, rendant les informations plus disponibles et accessibles, et élargissant les possibilités pour les citoyens et les journalistes de s'exprimer.
- Une forte croissance a été observée dans le secteur des médias en ligne, qui a transformé le paysage médiatique de manière positive.
- Les possibilités de formation pour les journalistes ont augmenté tant dans le secteur public que privé. De plus en plus de journalistes se spécialisent, élargissant ainsi la gamme de produits journalistiques proposés.

### Les changements négatifs :

- Les autorités publiques ont maintenu une forte emprise sur les médias. Les contrats de publicité, notamment politique, incluent des accords de non-agression, ce qui empêche les journalistes de critiquer le gouvernement dans leurs reportages.
- Le paysage médiatique est devenu polarisé plutôt que pluraliste. Une presse progouvernementale et antigouvernementale a émergé, créant de forts biais dans les productions journalistiques.
- Les conditions de travail et les salaires des journalistes sont restés précaires, ce qui a entraîné toutes les formes de mauvaises pratiques, en particulier la corruption.
- Les conditions de travail et les salaires des journalistes sont restés précaires, ce qui a entraîné une violation des normes journalistiques, une augmentation de la corruption et la prolifération de nombreuses formes de pratiques contraires à l'éthique.
- Une nouvelle loi sur le renseignement menace la liberté d'expression et expose des sources confidentielles à des tiers.

## 2. Quels types d'activités sont nécessaires au cours des trois ou quatre prochaines années?

- Préconiser la signature des textes d'application de certaines lois relatives aux médias qui sont toujours en instance.
- Plaider en faveur de l'abolition, par le recours aux tribunaux et autres voies de droit, de certaines dispositions des lois qui continuent de réprimer les médias et d'entraver la liberté d'expression et de la presse.

- Promouvoir les résultats du Baromètre des Médias Africains en organisant un atelier de lancement pour les principales parties prenantes, suivi d'une large diffusion du rapport.

## Liste des panélistes:

### **Médias (liste dans l'ordre chronologique du patronyme):**

1. Frank Kpochémè, Journaliste
2. George Amlon, Consultant en médias
3. Léonce Gama, Journaliste et propriétaire de média
4. Orou Nikkin Bio, Journaliste
5. Vincent Folly, Journaliste et propriétaire de média
6. Wenceslas Mahoussi, Formateur en Information-Communication

### **Société civile (liste dans l'ordre chronologique du patronyme):**

7. Anselme Amoussou, Syndicaliste
8. Brice Houssou, Avocat
9. Dorice Djeton, Expert en question de genre
10. Maryse Glele Ahanhanzo, Coordinatrice WANEP Bénin
11. Ralmeg Gandaho, Militant des droits humains et électoraux
12. Vignon Albertine, Défenseuse des Droits des personnes handicapées

### **Rapporteur:**

Eugene N. Nforngwa, Consultant médias et développement international

### **Modérateur:**

Sadibou Marong, Journaliste

*Le Baromètre a été réalisé à Grand Popo au Bénin  
du 24 au 25 novembre 2018.*